



Aalborg Universitet

AALBORG UNIVERSITY
DENMARK

Drivkræfterne bag den økonomiske politik 1974-1994

Asmussen, Balder

Publication date:
2007

Document Version
Også kaldet Forlagets PDF

[Link to publication from Aalborg University](#)

Citation for published version (APA):

Asmussen, B. (2007). *Drivkræfterne bag den økonomiske politik 1974-1994*. Centre for Comparative Welfare Studies, Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal -

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at vbn@aub.aau.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Om denne udgivelse

Ved Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet gennemføres der to forskeruddannelser, dels indenfor Politik og Administration og dels indenfor Samfundsøkonomi. Siden 2006 er Ph.d.-afhandlingerne udgivet i denne skriftserie. Afhandlingerne er i øvrigt alment tilgængelige på instituttets bibliotek samt på Aalborg Universitetsbibliotek.

Med udgivelsen i denne skriftserie ønsker instituttet at øge kendskabet til resultaterne af instituttets forskeruddannelse. Det er i tråd med den øgede vægt på formidling og vidensdeling, der følger af universitetsloven fra 2003.

Ved henvendelse til instituttet på adressen Fibigerstræde 1, 9220 Aalborg Øst, tlf. 9635 8200 er det muligt at købe afhandlingen for et mindre beløb.

Denne afhandling, forfattet af Balder Asmussen, er indleveret til bedømmelse i marts måned 2007.

Morten Lassen

Institutleder

Drivkræfterne bag den økonomiske politik 1974-1994

Drivkræfterne bag den økonomiske politik 1974-1994. En ph.d. afhandling om bristede illusioner og nye ideer i dansk økonomisk politik i en tid med permanent arbejdsløshedskrise

Af Balder Asmussen

Udgivet af Center for Komparative Velfærdsstudier. Institut for Økonomi, Politik & Forvaltning. Aalborg Universitet 2007

Forfatteren ønsker at rette en særlig tak til følgende: Hovedvejleder professor Per H. Jensen for støtte og solidaritet gennem hele processen. Bivejleder professor Jørgen Goul Andersen for at dele ud af sin altfavnende viden. Professor Peter Hall for den venlige modtagelse jeg fik under mit ophold på Harvard University. Institutsekretær Birthe Liebergren for tålmodig hjælp til at håndtere det uoverskuelige bureaukrati, der omgærer et ph.d. forløb. Alle de mange der har bidraget til afhandlingen med interview, samtale eller korrespondance.

Indholdsfortegnelse

Kapitel I: Problemstilling.....	7
De gamle ideer vender tilbage i ny forklædning.....	7
Afhandlingens design i grundtræk.....	9
Læring og paradigmeskift som forskellige former for forandring.....	13
Forskelle på det keynesianske og det neoklassiske paradigme.....	16
Nuancer af de økonomiske paradigmer.....	18
Hvordan et paradigmes indflydelse måles.....	22
Forskningsdiskussion om drivkræfterne bag politisk forandring.....	24
<i>En idealtypemodel for udbredelsen af nye ideer i økonomisk politik</i>	30
Arbejdsmarkedspolitisk forskningsdiskussion.....	31
Metodiske overvejelser.....	34
Arbejdsløshedskrisen 1974-1994.....	38
<i>Arbejdsløsheden i Danmark 1970-2000</i>	38
<i>Antal beskæftigede i Danmark 1970-2000</i>	40
Kapitel II: Politisk bølgegang i kølvandet på oliekrisen (1974-1979).....	41
Overblik og problemstilling.....	41
Hvad der gik forud.....	41
<i>Udviklingen på betalingsbalancen i 1970'erne</i>	42
Jordskredsvalget.....	43
<i>Mandatfordelingen efter jordskredsvalget 4. december 1973</i>	44
Den umiddelbare reaktion på olieprisstigningerne.....	45
Venstreregeringens ufinansierede skattelettelser.....	45
Krisestemningen indfinder sig gradvist.....	47
Krisen søges løst ved traditionel ekspansiv økonomisk politik.....	48
<i>Finanspolitikken i 1970'erne</i>	50
Forskellige alternativer til den økonomiske politik skitseres.....	51
Politiske brydninger som følge af betalingsbalanceunderskuddet.....	53
Socialdemokratiets strategi: Tvistpolitikken.....	55
<i>Finanspolitikken i 1970'erne sammenholdt med udviklingen på betalingsbalancen</i>	58
Kompromisset om dagpengene.....	58
<i>Forsikringsgraden i 1970'erne</i>	59
SV regeringens dannelse: Det første store opgør med fagbevægelsen.....	60
SV regeringens økonomiske politik.....	62
<i>Den effektive kronekurs i 1970'erne</i>	63
Drivkræfterne bag den økonomiske politik 1974-1979.....	65
Kapitel III: Med kurs mod afgrunden (1979-1982).....	68
Overblik og problemstilling.....	68
Essensen af de økonomiske problemer.....	68
<i>Udviklingen på betalingsbalancen i årene omkring 1980</i>	70
Rivaliseringen mellem Finans-, Økonomi-, og Arbejdsministeriet.....	70
Afgrundsdebatten og Helhedsløsningen: Det andet store opgør med fagbevægelsen.....	73
Finansredegørelserne lægger pres på politikerne.....	75
Den økonomiske sagkundskab i indre konflikt.....	77
Regeringens opfattelse af den økonomiske situation.....	79
Krisestemningen smitter af på arbejdsmarkedspolitikken.....	80
De borgerlige partiers forslag til økonomisk politik.....	82
Den økonomiske politik går i stå.....	83

Anker går af uden at udskrive valg	86
Drivkræfterne bag den økonomiske politik 1979-1982	88
Kapitel IV: Det gik ufatteligt godt (1982-1987)	90
Overblik og problemstilling	90
Regeringsskiftet og den økonomiske genopretning	90
Fastkurspolitikken, et paradigmeskift?	92
<i>Den effektive kronekurs i 1980'erne</i>	96
Finansministeriet kommer til ære og værdighed under det nye lederskab.....	97
Arbejdsmarkedspolitikens skæbne under de første år med Schlüter	99
Den langsigtede økonomiske politik: Stramninger eller forbrugsfest?.....	102
Finansministeriet foranlediger midterfiserens økonomiske opbremsning.....	104
<i>Finanspolitikken i 1980'erne sammenholdt med udviklingen på betalingsbalancen</i>	107
Midtfiserens økonomiske læreproces	108
Arbejdsmarkedspensionerne kommer på dagsordenen	110
De konservatives midtsøgende kurs og overenskomstaftalen 1987.....	111
Drivkræfterne bag den økonomiske politik 1982-1987	114
Kapitel V: Det umærkelige sporskifte (1987-1990)	117
Overblik og problemstilling	117
Arbejdsmarkedspolitikken kommer på dagsordenen igen	117
Skatteministeriet bliver en politisk aktør	121
Firkløverregeringen opløses og KVR får en dårlig start.....	127
Regeringens økonomiske tænkning forandrer sig.....	130
Århundredets Plan går i vasken	133
Forandringen i regeringens økonomiske tænkning konsolideres.....	139
De nye ideers betydning for partiernes holdninger og den førte politik i praksis.....	144
Nye forhandlinger om skattereform udløser valg med nederlag til regeringen	146
<i>Mandatfordelingen efter valget 12. december 1990</i>	148
Drivkræfterne bag den økonomiske politik 1987-1990	149
Kapitel VI: Keynes vender tilbage (1990-1994).....	151
Overblik og problemstilling	151
<i>Faste bruttoinvesteringer 1970-2000</i>	151
Den parlamentariske situation og Tamilsagen hæmmer udviklingen i den økonomiske politik	152
Regeringens forståelse af strukturledighed hæmmer udviklingen i den økonomiske politik	153
Arbejdet i Zeuthenudvalget fremmer udviklingen i arbejdsmarkedspolitikken	157
Socialkommissionen og Personskatteudvalget	161
Regeringsskiftet 1993: Socialdemokratiet og de radikale svejses sammen	163
Nyrupregeringens økonomiske politik: Et markant afbræk fra KV regeringens ideer	165
Embedsmandsapparatet retter ind efter den politiske linie	169
Drivkræfterne bag den økonomiske politik 1990-1994	172
Kapitel VII: Konklusion.....	174
Den historiske analyse 1974-1994 i grundrids.....	174
Identifikation af forskellige former for forandring 1974-1994	178
Eftersyn af idealtypemodellen for udbredelse af nye ideer i økonomisk politik	180
(1) <i>Enkeltpersoners betydning for ideers spredning</i>	180
(2) <i>Hierarkiets betydning for ideers spredning</i>	181
(3) <i>Ideers spredning gennem populære fortællinger og handel med tjenester</i>	182
(4) <i>Usikkerhed som katalysator for paradigmeskift</i>	183
(5) <i>Eksogent chok som årsag til paradigmeskift</i>	183

(6) Rollefordelingen mellem politikere og eksperter	184
(7) Ansvarsfordelingens indflydelse på præferencedannelsen.....	185
(8) Et paradigmes sporafhængige dynamik	186
Nye indsigter om drivkræfterne bag den økonomiske politik.....	187
<i>En revideret idealtypemodel for udbredelsen af nye ideer i økonomisk politik.....</i>	188
Anker Jørgensen vs. Poul Schlüter – et studie i drivkræfter	190
Opsamling af den arbejdsmarkedspolitiske forskningsdiskussion.....	192
Resume af afhandlingens videnskabelige resultat	194
Summary	198
Introduction.....	198
Historical outline.....	200
Conclusion	207
<i>A revised ideal type model for the spread of new ideas in economic policy.....</i>	209
Litteratur.....	211
Appendiks: Oversigt over medlemmerne af Det økonomiske Råds formandskab	219

Kapitel I: Problemstilling

De gamle ideer vender tilbage i ny forklædning

Karl Marx har engang sagt, at store historiske begivenheder forekommer to gange – første gang som tragedie, anden gang som farce. Ifølge Karl Marx skaber mennesket sin egen historie, men ikke efter egen fri vilje, for menneskene har ikke selv valgt de omstændigheder, som fortiden har beredt dem. De døde generationers traditioner tynger de levendes forestillinger, og når de levende finder sig selv i gang med at gennemføre revolutionære forandringer, viser det sig, at de ikke er i stand til at skabe noget nyt. I stedet fremmaner de fortidens ånder, og låner fra dem ideer, begreber og slogans, med hvilke de genopfører historien.¹

Denne iagttagelse synes at matche de begivenheder, der fandt sted i det kaos, der karakteriserede dansk økonomisk politik i årene 1974-1994. Fra 1974 steg arbejdsløsheden pludseligt og ubønhørligt. Politikerne var magtesløse. Som standardreaktion stimulerede man efterspørgslen, i håb om at det ville reducere ledigheden. Det slog fejl. I stedet for faldende ledighed fik man stigende betalingsbalanceunderskud. Den fejlslagne politik rystede tilliden til den dengang udbredte forestilling; at den økonomiske videnskab var blevet så veludviklet, at man aldrig mere skulle opleve massearbejdsløshed. I de følgende 20 år blev der åbnet op for nye ideer om økonomisk politik. Mange forskellige strategier blev formuleret, og en del blev afprøvet, inden det fra 1994 lykkedes at vende udviklingen og nedbringe ledigheden varigt.

Hvad indeholdt de nye ideer? Det var ikke revolutionerende nye forestillinger i form af videnskabelige fremskridt, der gav politikerne nye redskaber i hænderne. Der var snarere tale om, at gamle ideer tilknyttet gamle interessekampe blev genoplivet. Den keynesianske økonomiforståelse, der havde været stort set enerådende i den økonomiske tænkning i de vestlige industrilande efter Anden Verdenskrig, blev udfordret af de selv samme neoklassiske forestillinger, som økonomen Maynard Keynes havde gjort op med i 1930'erne.

De økonomiske teorier om arbejdsmarkedet, der blev populære i 1980'erne, hvilede på antagelser, som var helt analoge med dem som Arthur Cecil Pigou byggede på.² Som det måske vil erindres, var Maynard Keynes hovedværk *The General Theory of Employment, Interest and Money* (1936) skrevet specifikt med henblik på en kritik af Cambridgeprofessor Arthur Cecil Pigous neoklassiske synspunkter. Og det er formentlig netop Arthur Cecil Pigou, der henvises til som defunct economist i bogens berømte citat om ideernes betydning for den økonomiske politik i praksis:

*“Practical men, who believe themselves to be quite exempt from any intellectual influences, are usually the slaves of some defunct economist. Madmen in authority, who hear voices in the air, are distilling their frenzy from some academic scribbler of a few years back. I am sure that the power of vested interests is exaggerated compared with the gradual encroachment of ideas.”*³

Ifølge Maynard Keynes kom ideernes indflydelse ikke til udtryk i den økonomiske politik i praksis før end nogen tid efter, at de var blevet formuleret. Det er nu engang menneskets natur, hævdede Maynard Keynes, at det ikke lader sig influere af nye økonomiske teorier, efter at det er fyldt 25-30 år. Derfor vil de nye ideer ikke opnå gennemslagskraft i praksis før end de økonomer, der var omkring de 25-30 år eller yngre, da ideerne blev introduceret, var blevet ældre, og havde opnået en dominerende indflydelse på den økonomiske politiks tilblivelsesproces.

¹ Marx, 1852: 594-595.

² Nickell, 1987: 858.

³ Keynes, 1936: 383.

Maynard Keynes forståelse for ideernes vandring kan kobles sammen med Karl Marx forestilling om, at ideerne er historisk betingede. De neoklassiske ideer – hvis udgangspunkt kan spores helt tilbage til Adam Smith (1723-1790) og Jean Baptiste Say (1767-1832) – overvintrede fra anden verdenskrig indtil slutningen af 1960'erne, da inflationen begyndte at stige. På det tidspunkt blev den neoklassiske lære reformuleret; først under overskriften monetarisme af Milton Friedman, og senere under overskriften nyklassisk teori af Robert Lucas. I 1970'erne dukkede ideerne op i problemopfattelserne hos ledende politikere i USA og Storbritannien, der lagde dem til grund for deres dispositioner vedrørende den økonomiske politik. Som følge heraf slog den økonomiske politik ind på et helt nyt spor, hvor inflationsbekæmpelse fik større prioritet end ledighedsbekæmpelse, og statens intervention på markedet blev nedtonet.⁴

At denne udvikling går igen i Danmarks tilfælde, er en påstand, der vil blive fremført i nærværende afhandling. Her forekom begivenhederne dog senere, end det var tilfældet i USA og Storbritannien. Afhandlingen hævder at den danske regering fra slutningen af 1988 kom under indflydelse af ideer fra nyklassisk teori. Indflydelsen kom til udtryk på en anden måde end i de angelsaksiske tilfælde, hvor inspirationen fra de nye ideer satte sit tydelige præg på den økonomiske politik. I Danmark var indflydelsen negativ, idet regeringen var i mindretal med sine ideer, og derfor ikke kom igennem med sine forslag. Det førte til en periode i dansk politik, hvor arbejdet med økonomiske reformer stort set gik i stå, alt imens ledigheden fik lov at stige.

Ideernes betydning for politisk forandring er dog langt fra indfanget af Karl Marx og Maynard Keynes generaliseringer. Forandring kan forekomme på flere niveauer, og kan have forskellige årsager. I årene 1974-1994 gennemløb dansk økonomisk politik adskillige forandringer. I nogle tilfælde var forandringerne en konsekvens af, at man *reviderede* det sæt af ideer, der udstak principperne for den økonomiske politik. Til andre tider var ændringer i den økonomiske politik en konsekvens af, at man *udskiftede* de pågældende ideer.

For at kunne gennemføre en skelnen mellem disse forskellige typer af forandring, anvender afhandlingen begreber udviklet indenfor forskningstraditionen historisk institutionalisme. En tradition der er optaget af at studere de afgørende øjeblikke, hvor samfundets institutioner ændrer sig, samt at redegøre for de dynamikker, der leder til den pågældende forandring.⁵

Med udgangspunkt i en gennemgang af en række værker indenfor denne forskningstradition opstiller afhandlingen en række antagelser om ideernes indflydelse på den økonomiske politik. Fællesnævneren for disse værker er, at de beskæftiger sig med en problemstilling, der nogenlunde svarer til denne afhandlings, og at alle hævder, at udskiftning af ideer – frem for blot en revision – leder til den mest dybdegående forandring. En forandring der indebærer, at politikken tænkes ind i et helt nyt rationale, og herved skifter spor. Dette sporskifte er af afgørende betydning, eftersom det udstikker rammerne for hvorledes man vil tackle fremtidens problemer.

Afhandlingen søger at videreudvikle den allerede eksisterende teoridannelse. Det sker ved, på baggrund af indsigterne fra de ovennævnte værker, at opstille en idealtypemodel for politisk forandring. Idealtypemodellen skal beskrive den proces, hvormed nye (relancerede) ideer kommer på den politiske dagsorden, og opnår status af et alternativ til den dominerende tankegang indenfor økonomisk politik. Kan det ske når som helst eller kun under særlige omstændigheder? Hvilke aktører har magt til at påvirke dagsordenfastsættelsen?

Dernæst skal modellen forklare, hvordan de nye ideer vinder fodfæste på regeringsniveau. Bliver de nye ideer båret igennem af embedsmænd eller politikere? Foregår udskiftningen af ideer som led i

⁴ Galbraith, 1987: 237-240.

⁵ Longstreth, Thelen & Steinmo, 1992: 27.

en læreproces eller som følge af interessekonflikter? Endelig skal modellen vurdere nye ideers evne til at determinere den efterfølgende udvikling i den økonomiske politik, altså redegøre for ideernes langsigtede effekt.

Det er med denne idealtypemodel in mente, at afhandlingen foretager sit empiriske studium. Undervejs i den historiske analyse vil det blive diskuteret hvorvidt udviklingen i Danmark lever op til forventningerne indeholdt i modellen. Dette vil blive opsummeret i konklusionen, der søger at revidere denne model med de nye indsigter, som afhandlingen måttet have erhvervet.

Opsummeret er det afhandlingens formål at studere årsagssammenhænge mellem ideernes vandring og forandring af den økonomiske politik i Danmark i perioden 1974-1994, og herudfra udlede en generel forståelse af hvordan ideerne bliver introduceret til de politiske beslutningstagere, hvordan ideerne bliver institutionaliserede på regeringsniveau, og endelig hvordan ideerne efterfølgende influerer udviklingen i den økonomiske politik.

Afhandlingen er disponeret således: I dette første kapitel behandles de generelle problemstillinger. Først beskrives afhandlingens design i grundtræk. Dernæst udredes de centrale begreber der anvendes. Det er her, at begrebet ”paradigmer” introduceres i stedet for det mere diffuse ”ideer.” Efterfølgende tager kapitlet en mindre ekskurs, hvor de for problemstillingen relevante paradigmer introduceres og operationaliseres.

Herefter vender afhandlingen sig mod en gennemgang af den ovennævnte forskningslitteratur og opstiller den idealtypemodel, som den historiske udvikling skal holdes op imod, samt en opsummering af hvordan den historiske analyse skal gennemføres i praksis. Dette afsnit efterfølges af en forskningsoversigt vedrørende udviklingen i arbejdsmarkedspolitikken i Danmark. Herefter følger et afsnit om de metodiske overvejelser i forbindelse med behandlingen af kildematerialet, og endelig rundes kapitlet af med en dokumentation for afhandlingens grundlæggende præmis, at perioden 1974-1994 kan betragtes som en lang arbejdsløshedskrise.

Kapitel II-VI indeholder den historiske analyse i kronologisk form. Hvert kapitel indledes med, at de centrale økonomisk historiske problemstillinger rides op, og afsluttes med en diskuterende opsummering af de drivkræfter bag den økonomiske politik, som afhandlingen mener at have identificeret via den historiske gennemgang. I den efterfølgende konklusion (kapitel VII) opsummeres denne diskussion i skemaform, og derefter gennemføres den forømtalte revision af idealtypemodellen for politisk forandring. Konklusionen indeholder også en opsamling af den arbejdsmarkedspolitiske forskningsdiskussion.

Afhandlingens design i grundtræk

Hvorledes bliver afhandlingen i stand til at drage gyldige følgeslutninger om ideernes vandring og indflydelse på økonomisk politik? Det simple svar er via en historisk analyse, der i kronologisk orden fremstiller og fortolker de begivenheder, der konstituerer den økonomiske politiks tilblivelsesproces. Hvorfor vælge netop dette design? En væsentlig grund er den ganske simple, at denne tilgang tidligere har vist sig anvendelig i studier af tilsvarende karakter, jævnfør Wayne Parsons forskningsoversigt *Public Policy* (1995):

”The analysis of the role of ideas is a topic which is particularly suited to a historical approach. In place of simplistic and generalized theories about the impact of ideas, historical analysis of specific policy changes tends to be less clear-cut about when ideas actually influence and how they impact on policy-making.”⁶

⁶ Parsons, 1995: 175.

Ud fra mere stringente metodiske overvejelser er det valgte design en logisk konsekvens af afhandlingens fokus på ideernes rolle i den politiske proces. Undervejs i afhandlingen vil ideerne blive behandlet skiftevis som en afhængig og en uafhængig variabel. Det er politologsprog, og betyder at ideerne vil blive set som et objekt, der både er genstand for forandring og manipulation, men som også i sig selv kan udgøre en faktor, der leder til forandring, og udøver indflydelse på de politiske beslutningstagere.⁷

I traditionelle samfundsvidenskabelige studier efter positivistisk forbillede forventer man, at kunne måle effekten som en umiddelbar virkning af årsagen; den uafhængige variabel influerer den afhængige variabel.⁸ Hypoteserne tager ofte udgangspunkt i de implicerede aktørers strategiske handlinger, hvorfor sådanne studiers tidshorisont sjældent er længere, end den de pågældende aktører opererer med.

Når afhandlingen ikke anvender et sådant design, er det af to grunde. For det første fordi ingen variabel kun virker som årsag. Hvad der på et tidspunkt kan kaldes årsag, kan på et andet tidspunkt kaldes effekt.⁹ Det ovennævnte traditionelle design indfanger ikke den dialektiske proces, hvormed de enkelte variable påvirker hinanden gennem gensidig interaktion. For det andet fravælges det traditionelle design, fordi det ikke indfanger forandringsdynamikker, hvis tidsstruktur rækker ud over det umiddelbare. Måske akkumuleres årsagen gennem længere tid inden den gør sig gældende, eller måske er det effekten, der kun fremtræder gradvist, eller måske er det både årsag og effekt, der kun afsløres gennem en løbende proces?¹⁰

Stigende opmærksomhed på disse ”afvigende” forandringsdynamikker har udfordret de traditionelle samfundsvidenskabelige metoder, og ledt adskillige forskere i retning af komparative studier. Fordelen ved den komparative tilgang er, at man får flere observationer at generalisere ud fra, og man bliver opmærksom på de faktorer, der kan forklare et forskelligt udkomme af ellers næsten identiske processer i forskellige lande.

Gennem denne proces blev forskningen opmærksom på, hvor dårligt det traditionelle design indfangede disse komplicerede sammenhænge. Og inden for det sidste årti har der været tiltagende interesse for teoretisk informeret historieskrivning med en længere tidshorisont og fokus på kontekst og timing, jævnfør Peter Halls artikel *Aligning Ontology and Methodology* (2004):

*“Comparative politics has moved away from ontologies that assume causal variables with strong, consistent, and independent effects across space and time towards ones that acknowledge more extensive endogeneity and the ubiquity of complex interaction effects. Many scholars now see the world in terms that do not conform to the assumptions required if standard regression methods are to provide valid tests of causal contentions. Many substantive problems now seem to involve reciprocal causation.”*¹¹

Afhandlingen tilslutter sig denne kritik, men ønsker samtidig ikke at falde tilbage til en historieskrivning, der lader det forudgående historiske forløb i selv være en forklaring på det efterfølgende. Der søges stadig efter kausale sammenhænge, der kan forklare udviklingen, men fokus sigter i højere grad på at udrede forandringsdynamikker frem for at måle betydningen af isolerede variable.

Som nævnt kan nogle processer være lang tid om at udfolde sig, og for ikke at overse denne type forandringsdynamikker er tidsperspektivet udstrakt til at omfatte en længere tidshorisont. Hvor lang

⁷ de Vaus, 2001: 19.

⁸ King, Keohane & Verba, 1994.

⁹ Engels, 1890: 765.

¹⁰ Pierson, 2004: 178-180.

¹¹ Hall, 2004: 387.

en periode det er nødvendigt at studere, må afhænge af undersøgelsens karakter. Denne afhandling er naturligt afgrænset ved, at den omhandler de godt 20 år 1974-1994. Det var i 1974, at ledigheden begyndte at stige, hvad der satte arbejdsløshed på den politiske dagsorden. Og det var fra 1994, at udviklingen blev vendt.

Designet er koncentreret om et enkelt tilfælde, Danmark. Et komparativt studie ville have givet eksemplerne mere gyldighed, men det ville have svækket detaljeringsgraden. I stedet søger afhandlingen i kraft af sit tidsperspektiv at inddrage en lang række observationer af politisk forandring, og hermed sikre sig gyldighed til et vist niveau af generaliseringer. Hver af de begivenheder der fører til forandring i beslutningstagernes problemopfattelser eller i den økonomiske politik, kan betragtes som en selvstændig observation.¹²

Et stort antal på hinanden følgende observationer af begivenheder giver en indsigt i, hvorledes timingen af begivenheder kan have betydning for udkommet. En begivenhed vil i en bestemt kontekst medføre en bestemt reaktion, men indtræder begivenheden på et tidspunkt, hvor konteksten har ændret sig, kan reaktionen være en helt anden, eller måske kommer der slet ingen reaktion. Med andre ord: Via et studie af begivenheder over en længere periode er det muligt, at identificere tilstedeværelsen af det som ofte kaldes sporafhængighed.

Sporafhængighed er ikke det samme som (blot) en historisk forklaring. Alle fænomener har en oprindelse, men det er ikke det samme, som at de er sporafhængige. Sporafhængighed indebærer at en begivenhed fastholder den efterfølgende udvikling på et bestemt spor. Det betyder ikke at udviklingen fra da af ikke kan ændres, men det betyder, at udviklingen herefter ikke lader sig påvirke af begivenheder, der kunne have haft forandringsskabende karakter, hvis de havde indtruffet, før den sporafhængighedsskabende begivenhed indtraf. Denne begivenhed er karakteriseret ved at være uforudsigelig. Dens oprindelse kan forklares historisk, men den kan ikke forudses af teori.¹³

Ideen om sporafhængighed har sit udspring fra økonomisk teori, hvor fænomenet forklarer hvorfor store investeringer, der er forbundet med store etableringsomkostninger og særlige standarder, sjældent bliver omgjort. Et eksempel kunne være togs Skinner. Når først der er blevet lagt togs Skinner med en bestemt sporvidde, og man har anskaffet sig en vognpark, der passer hertil, vil man formentlig fortsætte med at producere lokomotiver og vogne af disse typer, selvom en anden sporvidde har vist sig mere hensigtsmæssig. Modstanden mod ændringer skyldes, at det ville være forbundet med astronomiske omkostninger at lægge nye Skinner og udskifte vognparken.¹⁴

Sporafhængighed kan overføres til de politiske videnskaber. Det er ofte forbundet med stort besvær at ændre de institutioner, der reproducerer politisk praksis. Også selvom at de forhold der i sin tid foranledigede, at institutionerne opstod, ikke længere gør sig gældende. Et eksempel kunne være de politiske partier, der opstod med udgangspunkt i en klassestruktur, der siden har ændret sig, jævnfør Paul Piersons artikel *Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics* (2000):

*"Key historical junctures produced major political cleavages. These political divisions became organized into political parties. Once they have surmounted initial start up costs and fuelled processes of adaptive expectations, these parties are reproduced through time, which generates "frozen" party systems."*¹⁵

¹² Sewell, 1996: 246, 262.

¹³ Mahoney, 2000: 514.

¹⁴ Pierson, 2000: 256.

¹⁵ Pierson, 2000: 258.

Denne afhandling er ikke optaget af at forklare formelle institutioners overlevelsessevne i en verden under forandring. Det er i stedet uformelle institutioner som ideer, der er i fokus. Også ideer ligger under for sporafhængighed. Ideerne former de politiske beslutningstageres problemopfattelse, og det kan være forbundet med store omkostninger at skifte dem ud.

De aktører der har indflydelse på den økonomiske politiks tilblivelsesproces, må have en nogenlunde identisk problemopfattelse, for at kunne opnå enighed og finde sammen i kompromisser. Problemopfattelsen afgrænser hvad beslutningstagerne finder passende inden for deres virkelighedsopfattelse og normer.¹⁶

En aktør der ikke deler den herskende problemopfattelse, og som ikke deler flertallets sprogbrug, kommer til at stå udenfor det politiske mulighedsrum, og afgrænser sig dermed for indflydelse. Derfor indordner beslutningstagerne sig som regel, og lader den dominerende problemopfattelse diktere rammerne for den politik, der bliver ført.¹⁷

Det er her vigtigt at pointere, at ideerne kommer før aktørerne. Når nye aktører melder sig på banen, må de forholde sig til det sæt af ideer, der udgør den herskende problemopfattelse. De fleste er formentlig slet ikke klar over, at de i deres tankegang er begrænset af denne problemopfattelse.¹⁸

Det virkelig interessante er derfor ikke at forklare uforanderlighed i aktørernes problemopfattelse, men hvad der kan få aktører til at forkaste deres tro på det hegemoniske sæt af ideer, og hvordan et nyt sæt af ideer vinder udbredelse. For at følge ideernes vandring og deres indflydelse må de politiske beslutningstageres motiver og ræsonnementer studeres. Formålet hermed er, at identificere hvilke ideer, de bærer med sig, og er under indflydelse af.

Men hvem er beslutningstagerne i den økonomiske politiks tilblivelsesproces? Der er mange – også flere end det er praktisk muligt at gå i dybden med: Medierne kan være med til at sætte dagsordenen. Arbejdsmarkedets parter spillede i den beskrevne periode en ikke ubetydelig rolle. Uafhængige eksperter som universitetsøkonomer og de økonomiske vismænd medvirker til at fremme bestemte problemopfattelser. Udenlandske institutioner som OECD og EU bidrager også med ideer og synspunkter.

Det er dog til syvende og sidst regeringen, der laver lovene, og Folketinget der vedtager dem. Afhandlingens interesse samler sig derfor omkring partierne, de relevante ministerier, og de enkeltpersoner (embedsmænd og politikere), der har spillet en nøglerolle i processen. De øvrige aktører er ikke genstand for en systematisk undersøgelse, men inddrages når det skønnes, at de har påvirket de endelige beslutningstagere.

Afhandlingen undersøger forandringer i økonomisk politik. Det indebærer mere præcist interesse for de af statens politikområder, der falder inden for finanspolitik, pengepolitik, valutapolitik, skattepolitik og arbejdsmarkedspolitik. Navnlig undersøges de politikområder, der vedrører centrale variable såsom statens budget, statsgælden, renten, valutakursen, udlandsgælden, inflationen, skattestrukturen, opsparingen, lønniveauet og dagpengesystemet.

De relevante aktører som vil blive studeret nærmere, er derfor de aktører, der træffer beslutninger, der vedrører disse områder. Det drejer sig om Nationalbanken og nationalbankdirektøren. Det drejer sig om ministre og embedsmænd i først og fremmest Finansministeriet, men også Økonomiministeriet, Skatteministeriet og Arbejdsministeriet. De enkelte ministerier vil blive behandlet som selvstændige aktører, i det omfang de udviser fælles identitet og handling.

¹⁶ March & Olesen, 1989: 17.

¹⁷ Torfing, 2004: 44.

¹⁸ Blyth, 2002b: 309.

Partierne vil afhandlingen følge dels gennem fokus på ordførere og forhandlere og dels med fokus på forandringer i partiernes officielle holdninger. Kun de fire gamle partier, Socialdemokratiet, Det radikale Venstre, Det konservative Folkeparti og Venstre, bliver genstand for en systematisk undersøgelse. Det sker af den simple grund, at disse fire partier har vist sig at være de mest indflydelsesrige og de mest stabile af Folketingets partier.

Læring og paradigmeskift som forskellige former for forandring

Det er gennemgående for forskningstraditionen historisk institutionalisme, at den ser staten som en selvstændig aktør, der former samfundet frem for blot at være et produkt af ydre omstændigheder.¹⁹ I artiklen *Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain* (1993) skriver Peter Hall om, hvad der motiverer staten som selvstændig aktør.

Artiklen tager udgangspunkt i Hugh Heclos antagelse om, at politikere ikke kun forsøger at opnå mest mulig indflydelse. En del af deres virke er også at prøve, at finde frem til hvad der er mest hensigtsmæssigt.²⁰ Men hvordan finder staten ud af, hvad der er mest hensigtsmæssigt? Hvilke drivkræfter former statens politik?

I søgen efter et svar citeres Paul Sacks, Margeret Weir og Theda Skocpol samt igen Hugh Heclo. De mener, at politikken bliver tilrettelagt som følge af en politisk læreproces. De erfaringer man har gjort sig med den tidligere førte politik, er den mest indflydelsesrige faktor på tilblivelsen af den fremtidige politik. Det er eksperterne og bureaukraterne, der tilrettelægger politikken, og det er deres læreproces, der er vital for politikken udkomme.²¹

Peter Hall er overvejende enig med dem, men tilføjer at der er brug for en skelnen mellem forskellige typer af politisk forandring, og at de forskellige typer af forandring ikke behøver at have den samme årsag. I alt opstiller Peter Hall tre forandringsniveauer for praktisk politik (policy change).

Forandringer af første orden indebærer ændringer i indstillingerne af de politiske instrumenter, som man allerede har taget i anvendelse. Man kan sænke Nationalbankens udlånsloft til bankerne, eller man kan hæve grænsen for, hvornår en skatteyder kommer til at betale mellemskat. Forandringer af anden orden indebærer at indføre eller afskaffe de førnævnte instrumenter. Det kan være vedtagelsen af en konstruktion som efterløn, eller en skattelovgivning baseret på nye principper. Forandring af tredje orden indebærer forandring af de overordnede prioriteringer i den førte politik. Det kunne for eksempel være at prioritere prisstabilitet højere end arbejdsløshed.²²

Peter Hall forklarer, at en forandring af tredje orden helt naturligt vil medføre forandringer på de andre niveauer. Imidlertid kan man godt forestille sig, at der forekommer politiske forandringer af første og anden orden, uden at de politiske prioriteringer ændres. Forandringer af første orden er oplagte, hvis man har indhentet viden, der gør det klart for beslutningstagerne, at der skal justeres på indstillingerne for at opnå det givne mål. Efterspørgslen på efterlønnen viser sig måske større end ventet, og derfor vil det være oplagt, hvis man reagerede på denne nye viden, ved at gøre efterlønnen mindre tilgængelig eller mindre attraktiv.

En forandring af anden orden ville være, hvis man opdagede, at et givent politisk instrument ikke virkede efter hensigten, og man blev nødt til at lave det helt om eller opgive det. Det kunne eksempelvis være, at man indførte dyrtidsportioner for at friholde lønmodtagerne for reallønsfald i

¹⁹ March & Olesen, 1984: 738.

²⁰ Heclo, 1974: 305. Citeret fra Hall, 1993: 275.

²¹ Sacks, 1980: 356. Weir & Skocpol, 1985: 119. Heclo, 1974: 315. Alle citeret fra Hall, 1993: 277.

²² Hall, 1993: 278-279.

tilfælde af inflation, men at man opdagede, at dyrtidsportionerne var med til at forstærke inflationen, og derfor afskaffede ordningen igen.²³

Forandringer af første og anden orden er begge eksempler på læring. I disse tilfælde bliver politik til som en læreproces, hvor man forsøger sig frem med forskellige politikker, der bliver udsat for justeringer, således at de bedst kommer til at indfri beslutningstagerne ønsker. Ændringer i den førte politik vil forekomme, når man bliver klar over, at politikken kunne designes bedre i forhold til målet, eller at de økonomiske grundvilkår ændrer sig således, at politikken skal tilpasses hertil, for at vedblive at have den ønskede effekt.

Anderledes forholder det sig med forandring af tredje orden, der jo handler om forandring i forhold til prioriteringen af de politiske målsætninger. En læreproces i staten kan forekomme autonomt så længe der er udstukket rammer for hvad målet er. Men når selve målet forandrer sig – kan det også være et resultat af en læreproces? Peter Hall mener at det sker gennem en mere kompliceret proces, hvor ideer og forestillinger indtager en nøgleposition.

Peter Hall introducerer begrebet politisk paradigme (fremover blot kaldet paradigme) som en betegnelse for et sæt af ideer, der indeholder en bestemt virkelighedsopfattelse. Paradigmet de politiske beslutningstagere benytter sig af, når de analyserer den økonomiske situation, determinerer hvordan de opfatter problemerne, som de konfronteres med. Udstyret med et bestemt politisk paradigme vil beslutningstagere kategorisk afvise ideer, der ikke passer i ind i den tankemåde, der kendetegner dette paradigme. Når staten lærer, foregår det inde for rammerne af et sådant paradigme, og som en logisk følgeslutning heraf, kan læring i sig selv ikke føre til et paradigmeskift.²⁴ Et paradigme virker altså som en sporafhængig mekanisme.

Peter Hall tager udgangspunkt i Thomas Kuhns paradigmebegreb, og han henviser direkte til Thomas Kuhn, når han skal forklare hvilke egenskaber, et politisk paradigme besidder. Afhandlingen vil derfor i det følgende referere Thomas Kuhns egen fremstilling af paradigmebegrebet, som han fremlægger det i sin berømte bog *The Structure of Scientific Revolutions* (1962) Heri søger Thomas Kuhn at redegøre for forholdene omkring paradigmeskift indenfor naturvidenskaberne.

Et videnskabeligt paradigme er en mængde antagelser, som deles af en kreds af videnskabsmænd beskæftiget indenfor samme felt. De benytter alle dette paradigmes grundlæggende antagelser, når de bedriver forskning, og det er ikke deres intention at skabe teorier, der står i modstrid med disse antagelser. Skulle der alligevel opstå anomalier, mellem det en videnskabsmand mener at observere, og det videnskabelige paradigme vedkommende tager for givet, når han ræsonnerer, vil han (eller hun) i første omgang ikke forkaste sit videnskabelige paradigme, men blot søge at justere det, så det nu bliver til en bedre beskrivelse af virkeligheden. Det kalder Thomas Kuhn for normalvidenskabelig praksis.²⁵

Imidlertid kan det ske, at en videnskabsmand konfronteres med så mange og så dybtgående anomalier, at han bliver nødt til at forkaste det gamle videnskabelige paradigme og opbygge et nyt. Det skete da Albert Einstein måtte forkaste Isaac Newtons forestillingsunivers og erstatte det med relativitetsteorien. En sådan proces vil have karakter af en revolution. Den enkelte videnskabsmand vil være tilbøjelig til at ignorere flere afvigelse og anomalier på grund af indflydelsen fra det

²³ Hall, 1993: 278-279.

²⁴ Hall, 1993: 279.

²⁵ Kuhn, 1962: 98-99.

dominerende paradigme. Han eller hun forventer ikke at finde disse afvigelser, og overser dem derfor, indtil de har hobet sig op i så stort tal, at de ikke længere kan ignoreres.²⁶

Når det gamle videnskabelige paradigme bliver udsat for substantiel kritik, vil det bryde sammen, og et nyt vil blive opbygget. Det er meget muligt at de videnskabsmænd, der har investeret størstedelen af deres liv i et bestemt paradigme, ikke kan få sig selv til at opgive det. Men de unge videnskabsmænd vil tage det nye paradigme til sig, der så med tiden vil opnå den samme dominerende status, som det gamle besad (sådan som Maynard Keynes mente at ideer bliver udskiftet, jævnfør indledningen).

Et paradigmeskift er altså et tydeligt eksempel på en begivenhed, der indeholder en sporafhængig dynamik, fordi det fastholder udviklingen på et bestemt spor. På samme måde som videnskabelige paradigmer dikterer, i hvilken retning naturvidenskaben udvikler sig via normalvidenskabelig forskning – på samme måde findes der politiske paradigmer, der dikterer i hvilken retning politik udvikler sig via politisk læring.

Fælles for paradigmer i både naturvidenskab og politik er, at de tager en mængde antagelser for givne. Der bliver ikke løbende sat spørgsmålstejn ved disse antagelser. Antagelserne afgrænser rammerne for, hvad der anses for at være muligt og passende, og heri består paradigmernes magt, argumenterer Peter Hall:

*"Policymakers customarily work within a framework of ideas and standards that specifies not only the goals of policy and the kind of instruments that can be used to attain them, but also the very nature of problems they are meant to be addressing. Like a Gestalt, this framework is embedded in the terminology through which policymakers communicate about their work, and it is influential precisely because so much of it is taken for granted and unamenable to scrutiny as a whole. I am going to call this interpretative framework a policy paradigm."*²⁷

Hvilket paradigme der bliver brugt af de politiske beslutningstagere, når de tilrettelægger den økonomiske politik, har stor betydning for samfundsudviklingen. Før Anden Verdenskrig blev arbejdsløshed anset for at være et produkt af lønstivhed på arbejdsmarkedet som følge af fagforeningernes forhandlingsposition. Arbejdsløshed var altså ikke noget, man kunne modvirke gennem den økonomiske politiks generelle instrumenter. Først efter det keynesianske politiske paradigme rodfæstede sig i beslutningstagernes tankegang, blev det anset for legitimt at føre en økonomisk politik, der søgte at modvirke de negative konsekvenser, konjunkturedgange havde på beskæftigelsen.²⁸ Det neoklassiske paradigme satte en erkendelsesmæssig begrænsning for de politikforslag politikerne kunne formulere.

Imidlertid kan man ikke uden videre overføre Thomas Kuhns betragtninger vedrørende naturvidenskaben på den politiske proces. Mens både politiske- og videnskabelige paradigmer rummer en identisk sporafhængig dynamik, når de er blevet institutionaliserede, så er vilkårene for et paradigmeskift forskellige.

I politik gælder det nemlig, at der er stærke økonomiske interesser på spil. Dertil kommer at politisk økonomi ikke er en eksakt videnskab, hvorfor traditioner og historisk betingede moralbegreber kan have indflydelse på, hvad de politiske beslutningstagere opfatter som rigtigt og forkert. Det pointeres af Michal Kalecki i artiklen *Political Aspects of Full Employment* (1943):

"A solid majority of economists is now of the opinion that, even in a capitalist system, full employment may be secured by a government spending programme (...) Among the opposers of this doctrine there were (and still are) prominent so-called 'economic experts' closely connected with banking and

²⁶ Kuhn, 1962: 195-196.

²⁷ Hall, 1993: 279.

²⁸ Salant, 1989: 32.

*industry. This suggests that there is a political background in opposition to the full employment doctrine, even though the arguments advanced are economic. That is not to say that people who advance them do not believe in their economics, poor though this is. But obstinate ignorance is usually a manifestation of underlying political motives.*²⁹

Ifølge Michal Kalecki var ”Industriens Kaptajner” imod, at politikerne påtog sig ansvaret for fuld beskæftigelse af tre grunde. (1) De forventede at miste politisk magt, når arbejderklassen opnåede en bedre forhandlingsposition på grund af mangel på arbejdskraft. (2) De frygtede, at den stigende politiske intervention i økonomien kunne manifestere sig i nationaliseringer. (3) Endelig var de imod af moralske årsager. Børnepenget, og andre former for offentlig omfordeling, der var en mulig udløber af fuldbeskæftigelsesstrategien, udgjorde en trussel mod den kapitalistiske etik: *”you shall earn your bread in sweat – unless you happen to have private means.”*³⁰

Både blandt økonomer og naturvidenskabsmænd er det meget muligt, at ikke alle lader sig overbevise om relevansen af det nye paradigme, fordi det indebærer den meget store personlige overvindelse, at forkaste det man hidtil har troet på. Ikke desto mindre gælder det for videnskabelige paradigmer, at langt de fleste, og navnlig de nytilkomne indenfor feltet, vil forkaste det gamle paradigme, fordi det ikke kan beskrive virkeligheden tilfredsstillende og videnskabsmændene er enige om, at idealet er, at give en så præcis beskrivelse af virkeligheden som mulig.

Anderledes forholder det sig med politiske paradigmer. I politik vil man næppe opleve, at beslutningstagerne ændrer deres virkelighedsopfattelse som følge af en læreproces, for de politiske paradigmer er knyttet til bestemte interesser og moralske imperativer. Hvis politiske paradigmer blev udskiftet som en læreproces, ville de sandsynligvis uddø på samme måde, som videnskabelige paradigmer gør det. I stedet bliver de blot marginaliserede. De overvintrer, indtil de interesser og værdier de repræsenterer, igen får deres chance.

Forskelle på det keynesianske og det neoklassiske paradigme

Opsummeret er afhandlingen i sin begrebsdefinition nået så langt, at de brede begreber som ideer og forestillinger er blevet udskiftet med det mere præcise begreb politisk paradigme, der henfører til de politiske beslutningstageres forestillingsunivers. Paradigmer er konstruktioner, der indeholder bestemte antagelser, der tages for givet, når den økonomiske politik formuleres.

Afhandlingens ambition er at forklare, hvorledes et paradigmeskift finder sted inden for den politiske sfære. Det ville derfor være nærliggende, hvis afhandlingen gik videre til at behandle dette. Men inden det kommer så vidt, foretager afhandlingen en mindre ekskurs, for at besvare nogle presserende spørgsmål, der fortjener at blive afklaret straks: Hvilke paradigmer er det, helt konkret, der gør sig gældende i denne afhandlings kontekst? Hvilke antagelser indeholder de? Hvordan kan man afgøre, om en beslutningstager er under indflydelse af et bestemt paradigme? Og hvordan kan man vurdere, om paradigmet har fået indflydelse på den førte politik?

Det som afhandlingen kalder paradigmer omkring den økonomiske politik, er identisk med det som normalvist kaldes teoriretninger eller traditioner indenfor den økonomiske videnskab. Et paradigme består ikke af økonomiske teorier, der er eksplicit formulerede i bevidstheden hos dem, der benytter sig af paradigmet. Paradigmet leverer de grundantagelser, som de mere specifikke teorier bygger på, og som aktørerne også ræsonnerer ud fra, selvom de måske ikke er teoretisk skolede. Det er grundantagelser, om hvorledes mennesker og organisationer vil handle i bestemte situationer.

²⁹ Kalecki, 1943: 347, 349.

³⁰ Kalecki, 1943: 350-351.

Relevant for denne afhandlings kontekst er de to overordnede paradigmer, der allerede har været refereret til: Nemlig keynesianisme og neoklassisk teori. Et tredje overordnet paradigme, planøkonomi, vil ikke blive berørt, da det ikke har haft nogen praktisk betydning for udviklingen i dansk politik. I dette afsnit vil forskellen på de to paradigmer, det keynesianske og det neoklassiske, blive opsummeret, og i det efterfølgende afsnit vil der blive tegnet nuancer inden for de to respektive paradigmer via en kortfattet historisk oversigt over paradigmernes udvikling.

Som det allerede er blevet antydnet, så rummer det neoklassiske paradigme en stærk tro på markedsmekanismernes egen evne til at bringe ligevægt på markedet. Ligevægt indebærer, at priserne tilpasser sig, så udbud og efterspørgsel matcher hinanden. Er der for eksempel ledig arbejdskraft, må lønnen – prisen på arbejde – tilpasse sig i nedadgående retning. Ifølge det neoklassiske paradigme anses værdien af den ledige arbejdskraft ikke at være høj nok til at legitimere den høje løn.³¹

Karakteristisk for neoklassiske analyser er, at de tager udgangspunkt i det enkelte firma og den enkelte forbruger. Da Maynard Keynes skrev den førnævnte *General Theory*, var det et opgør med denne metodiske tilgang. I stedet for delmarkeder analyserede Maynard Keynes aggregerede størrelser. Det betyder, at han forsøgte at gennemtænke, hvordan aktørernes dispositioner gensidigt påvirkede hinanden og hele samfundsøkonomien. Resultatet var at han i en række henseender nåede frem til konklusioner, der var diametralt modsat dem, der blev udledt af neoklassiske økonomer.

Maynard Keynes opponerede mod den grundlæggende antagelse, at arbejdsløshed, bortset fra friktionsledighed, blev anset for principielt frivillig. Ifølge den neoklassiske lære kunne arbejdsløsheden reduceres, hvis arbejderne var villige til at sænke deres pengeløn. Det ville nemlig gøre arbejdsgiverne i stand til at hyre flere folk for de samme penge. Imod dette argument anførte Maynard Keynes, at det var ejendommeligt, at en lavere realløn gennemført via en sænkning af den nominelle løn, skulle kunne skabe beskæftigelse, når man ikke kunne iagttage en tilsvarende beskæftigelseseffekt, når reallønnen faldt som følge af prisstigninger, mens den nominelle løn blev holdt konstant.³²

Arbejdsløshed skyldtes i stedet, hævdede Maynard Keynes, at virksomhederne, grundet manglende afsætning, ikke efterspurgte den ledige arbejdskraft. I tilfælde af arbejdsløshed forventer den neoklassiske lære, at lønningerne falder, indtil de matcher den eksisterende efterspørgsel på arbejdskraft. Maynard Keynes gjorde opmærksom på, at lønnen ikke var fleksibel i nedadgående retning, og at efterspørgslen på varer og tjenesteydelser i stedet burde øges, til den matchede det niveau, som der fandtes arbejdskraft til at producere.

Efterspørgslen delte Maynard Keynes op i to komponenter: Tilbøjeligheden til at forbruge, samt incitamentet til at investere. Forbrugernes tilbøjelighed til at forbruge afhænger af deres forventninger til fremtiden. Forventer de strenge tider forude, vil de være påholdende og i stedet spare mere op. De besiddende klassers incitament til at investere afhænger derimod af deres forventninger til renteutviklingen. Forventer de at renten vil stige indenfor overskuelig fremtid, vil de vente med at investere i håb om at opnå et bedre udbytte herved.³³

En afgørende variabel indenfor keynesianismen, der jo udgår fra Maynard Keynes værk og ideer, er altså massernes psykologi. Et middel til at bekæmpe arbejdsløshed er at manipulere med massernes forventninger til fremtiden. Det kan ske gennem finanspolitisk ekspansion, hvor forbrugerne får flere penge mellem hænderne, mens det offentlige sparer tilsvarende mindre op, eller det kan ske

³¹ Galbraith, 1987: 100-101.

³² Keynes, 1936: 8-9.

³³ Keynes, 1936: 95, 170.

ved at holde renten stabil, hvorved det vil blive omsonst for investorerne at holde pengene tilbage i spekulationsøjemed. Det vil øge efterspørgslen og investeringerne og bringe flere i arbejde.³⁴

Maynard Keynes selv var parat til at gå længere, hvis indirekte statsintervention via finans- eller pengepolitik ikke var nok til at påvirke forventningerne. Man kunne øge omfordelingen fra rige til fattige. Det ville øge forbrugstilbøjeligheden, fordi de fattige sparede mindre op. Hvis investorerne var tilbageholdende, kunne staten selv foretage investeringer i produktionsapparatet og skaffe beskæftigelse af den vej. Denne strategi, mente Maynard Keynes, var særlig anvendelig til at bekæmpe regional ledighed, hvor en forøgelse af efterspørgslen på nationalt niveau kunne medføre flaskehalse og mangel på arbejdskraft i andre dele af landet.³⁵

Maynard Keynes anså ikke lønningerne som fleksible i nedadgående retning. Det var en observation baseret på de eksisterende forhold, hvor fagforeningerne besad en stærk forhandlingsposition. Neoklassiske økonomer mente at fagforeningernes magt til at hindre lønnen i at falde var årsagen til ledighed.

Maynard Keynes var uenig. Hvad ville der ske, hvis de nominelle lønninger rent faktisk blev reduceret? Virksomhedens omkostninger ville blive reduceret. Men de ville kun ansætte flere folk, hvis de kunne afsætte mere. Ville virksomhederne øge deres afsætning i denne situation? Arbejderne ville ikke øge deres forbrug, for de havde lige oplevet en lønnedgang. De besiddende klasser, der traditionelt havde en stor opsparing, ville næppe heller forbruge mere. Derfor mente Maynard Keynes ikke, at fleksible lønninger ville sikre fuld beskæftigelse. Tværtimod ville de fleksible lønninger i stedet reducere forbrugsefterspørgslen og gøre det sværere for virksomhederne at kalkulere mulighederne for fortjeneste i fremtiden, hvorved også incitamentet til investeringer blev reduceret.³⁶

Neoklassiske økonomer ville ikke acceptere disse argumenter. De antog a priori, at opsparingen aldrig ville mindske den samlede efterspørgsel, fordi de opsparede midler øjeblikkelig ville blive investeret. Heraf kunne man slutte, at hvis forbrug blev erstattet med opsparing, ville investeringerne stige.³⁷

Maynard Keynes var enig i, at opsparingen med tiden ville tendere til at matche investeringerne. Men ikke ved at investeringerne steg, og flere kom i arbejde. Han argumenterede for, at økonomien ville havne i en likviditetsfælde, når folk opsparede en større del af deres indkomst under indtryk af negative forventninger til fremtiden.

Selv om folk opsparede en større andel af deres indkomst, ville den nominelle opsparing falde, fordi folks nominelle indkomst faldt på grund af de vigende lønninger. Således ville opsparingen falde, indtil den nåede det aktuelle niveau for investeringer, og derfor ville en øget opsparingskvote ikke medføre øgede investeringer og deraf afledt stigende beskæftigelse.³⁸

Nuancer af de økonomiske paradigmer

Efter anden verdenskrig blev keynesianismen det dominerende paradigme i økonomisk teori og politisk tænkning i den kapitalistiske verden. Maynard Keynes halvvejs narrative fremstilling af nationaløkonomien blev formaliseret i økonomistudiernes lærebøger, og fuld beskæftigelse fik

³⁴ Keynes, 1936: 94, 203.

³⁵ Keynes, 1936: 373, 164. Keynes, 1937: 394-395.

³⁶ Keynes, 1936: 262, 269.

³⁷ Galbraith, 1987: 70-72.

³⁸ Keynes, 1936. 211-213.

første prioritet i regeringernes økonomiske politik. Imidlertid blev det neoklassiske paradigme ikke helt fortrængt.

Der var nogle økonomer – heriblandt tidligere omtalte Arthur Cecil Pigou – der anså Keynes analyse for kun at gøre sig gældende i særlige tilfælde under indtryk af depression ligesom i 1930'erne. Under normale omstændigheder ville det neoklassiske paradigmes antagelser stadig være en dækkende beskrivelse af økonomiens måde at fungere på, hævdede de.³⁹

Det keynesianske paradigme blev udvidet med en ny antagelse, da økonomen William Phillips i 1958 påviste en empirisk sammenhæng mellem inflation og beskæftigelse i Storbritannien. Tilsyneladende var der en omvendt proportional sammenhæng mellem inflation og beskæftigelse, således at politikerne måtte vælge mellem et af de to onder. Denne sammenhæng, kendt som Phillipskurven, blev udbredt i 1960'erne, hvad der resulterede i, at økonomer og politikere i højere grad blev parate til at acceptere inflation som et nødvendigt onde for at fastholde fuld beskæftigelse.⁴⁰

Phillipskurven blev kritiseret af Milton Friedman for ikke at kalkulere med forventningerne til inflation. Det påkaldte sig en del opmærksomhed, fordi Milton Friedmans artikel *The Role of Monetary Policy* (1968) blev publiceret samtidig med, at inflationen begyndte at stige kraftigt, og man manglede en plausibel forklaring herfor.

Milton Friedman bekendte sig til det neoklassiske paradigme, som han var med til at gøre populær igen under navnet monetarisme. Han antog – fuldstændig i overensstemmelse med det neoklassiske paradigme – at når der fandtes ledighed, skyldtes det, at de ledige ikke var dygtige nok til, at nogen ville ansætte dem til den gældende mindsteløn, og at de ikke selv ønskede at arbejde til en løn svarende til deres værdi på arbejdsmarkedet.

På baggrund af disse antagelser ræsonnerede Milton Friedman, at hvis staten førte en ekspansiv økonomisk politik, ville virksomhederne ansætte disse mindre kvalificerede ledige, eftersom der ikke var anden arbejdskraft til rådighed. For at kompensere for de nyansatte arbejderes manglende produktivitet hævede virksomhederne priserne på deres produkter. Herved blev arbejdernes realløn mindsket. Når det var gået op for arbejderne, ville de kræve højere løn, hvad der igen tvang virksomhederne til at sætte priserne på deres produkter op, og således ville inflationen stige og stige. Derfor konkluderede Milton Friedman, at prisen for fuld beskæftigelse ikke blot var høj inflation, men stadigt stigende inflation.⁴¹

Milton Friedmans anbefaling til politikerne var hverken at bruge finans- eller pengepolitikken til at stimulere den samlede efterspørgsel. Det ville blot presse virksomhederne til at ansætte sekunda arbejdskraft og lede til stigende inflation. I stedet skulle regeringen sørge for, at lønningerne blev mere fleksible i nedadgående retning, for det var heri årsagen til ledighed lå. Så længe en høj mindsteløn pressede den dårligst kvalificerede arbejdskraft ud af beskæftigelse, ville der bestå et vist niveau af naturlig ledighed forklarede Milton Friedman:

*"To avoid misunderstandings let me emphasize that by using the term 'natural' rate of unemployment, I do not mean to suggest that it is immutable or unchangeable. On the contrary, many of the market characteristics that determine its level are man-made and policy-made. In the United States for example, legal minimum wages (...) and the strength of the labor unions all make the natural rate of unemployment higher than it would otherwise be."*⁴²

³⁹ Pigou, 1950: 61.

⁴⁰ Hoffmeyer, 1993: 12.

⁴¹ Friedman, 1968: 172.

⁴² Friedman, 1968: 171.

Kun på et punkt, anførte Milton Friedman, skulle regeringen intervenere i økonomien. Den skulle sørge for, at pengemængden voksede i samme takt som produktionen. Ligesom de gamle neoklassiske økonomer mente Milton Friedman, at pengenes omløbshastighed var konstant. Derfor måtte pengemængden ikke vokse hurtigere end produktionen, for så ville det lede til pengeregighed og inflation.⁴³

Monetarismen fandt vej til de politiske beslutningstagere i de angelsaksiske lande i slutningen af 1970'erne, men løb ind i visse vanskeligheder. For det første viste det sig sværere end antaget at kontrollere pengemængden, hvilket man efterhånden opgav (i stedet blev inflationen bekæmpet med simpel højrentepolitik).⁴⁴ For det andet begyndte arbejdsløsheden at stige, samtidig med at også inflationen steg. Det kompromitterede keynesianismen, men også monetarismen, for Milton Friedman havde jo hævdet, at ledigheden ikke ville stige, så længe inflationen gjorde det. Dette tilsyneladende paradoks blev åbningen for en ny variant af neoklassik teori, den nyklassiske lære, hvis fornemste pionér var Robert Lucas.

Robert Lucas forudsatte som grundantagelse, at de økonomiske agenter havde rationelle forventninger. Som en konsekvens heraf kunne agenterne gennemskue effekten af økonomisk politik. Hvis regeringen stimulerede den samlede efterspørgsel, ville arbejderne gennemskue, at det ville lede til inflation. Derfor ville de øjeblikkeligt forlange højere løn som compensation. Denne udlægning var i modsætning til Friedman, der havde forudsat at arbejderne led af pengeillusion, og at de først efter en periode ville opdage, at deres realløn var blevet udhulet af inflationen, og at de efterfølgende ikke ville gennemskue, at deres nye lønkrav ligeledes ville blive udhulet af inflationen.

Det var muligt, medgav nyklassikerne, at arbejderne ville lade sig snyde første gang regeringen søgte at stimulere efterspørgslen, men de ville ikke lade sig snyde anden gang. Derfor ville de øjeblikkeligt forlange højere løn. Ikke som compensation for den inflation der havde fundet sted, men for den inflation, som de forudså, ville komme som et resultat af regeringens politik.

Følgelig kunne man ikke regne med modeller som de keynesianske, der forudsatte at en stimulering af efterspørgslen, automatisk ville lede til øget beskæftigelse. Det ville kun virke nogle få gange. Herefter ville effekten af politikken være gennemskuet, og en ekspansiv økonomisk politik ville ikke få anden virkning end stigende inflation. I stedet skulle man lave modeller, der tog højde for, at agenterne var rationelle, og slet ikke lod sig påvirke af de psykologiske tricks, som keynesianerne gjorde brug af.⁴⁵

Efterhånden som der kom fornyet fokus på individets adfærd, og det blev udbredt at opfatte de økonomiske agenter som rationelle, kom der stigende fokus på, hvorledes økonomiske incitamenter indbygget i økonomiens struktur (lovgivning, overenskomster etc.) påvirker den enkeltes adfærd. En ide der havde stor politisk appel i 1980'erne, var Lafferkurven, opkaldt efter den amerikanske økonom Arthur Laffer.

Kurven angiver skatteprovenuets størrelse som en funktion af skatteprocenten. Ifølge Lafferkurven er det muligt at sætte skatten så højt, at arbejderne vælger at arbejde mindre, fordi de ikke mener, at det kan betale sig jævnfør deres præferencer for fritid. En sådan situation vil typisk indfinde sig, hvis der er høje marginalsatser på den sidst tjente krone. Hvis grænsen for effektiv beskatning er overskredet, vil en reduktion af skatteprocenten medføre et større arbejdsudbud, og det er indenfor neoklassisk tankegang lig med øget beskæftigelse og dermed et større skatteprovenu.⁴⁶

⁴³ Christensen, 2002: 47.

⁴⁴ Galbraith, 1987: 240.

⁴⁵ Maddock & Carter, 1982: 300. Simkins, 2002: 440.

⁴⁶ Phelps, 1985: 325.

1980'erne blev også årtiet, hvor fornyet interesse for imperfektioner på arbejdsmarkedet for alvor slog igennem. Et forhold der måske hænger sammen med, at det ikke lykkedes at reducere ledigheden, selvom man fik bugt med inflationen. Når det ikke lykkedes, måtte det skyldes, ræsonnerede de økonomer, der trak på det neoklassiske paradigme, at der var blevet sat markedet hindringer i vejen, for at fungere som det skulle. Det gjaldt om at sikre en mere smidig løndannelse, så lønnen i højere grad afspejlede produktiviteten.⁴⁷

Friedmans forståelse af naturlig ledighed går igen i begrebet hysteresis, der blev brugt til at beskrive to forhold. For det første beskrev det den klassiske situation, hvor lavere efterspørgsel ikke fører til lavere løn, men blot til mere ledighed, fordi markedsmekanismerne er sat ud kraft af overenskomster og lovgivning om mindsteløn. For det andet beskrev det situationen, hvor de ledige arbejdere ikke kommer i beskæftigelse under en højkonjunktur, fordi de har mistet deres kvalifikationer, mens de gik ledige.⁴⁸

Nogenlunde samtidig introduceredes insider/outsider teorien, der omhandler hvorledes en gruppe arbejdere i en stærk forhandlingsposition, hvor det vil være forbundet med store omkostninger for en virksomhed at udskifte deres arbejdskraft, presser lønnen op, og hvorledes de pågældende arbejdere efterfølgende står sammen om at sikre, at der ikke kommer arbejdere ind på virksomheden til lavere lønninger, hvormed de antages at holde de mindre produktive arbejdere udenfor beskæftigelse.⁴⁹

Forskningen i imperfektioner manifesterede sig i 1990'erne i en tredje udløber af det neoklassiske paradigme med det lidt paradoksale navn nykeynesianisme. Paradoksalt fordi paradigmat i sine antagelser er neoklassisk, idet det opfatter individerne som rationelle agenter, der søger at optimere deres egen position. Det indebærer fokus på adfærden, og nykeynesianisme er da også optaget af at forklare, hvorfor agenterne ikke altid handler, som om der var fuld information og fuld konkurrence. Det skyldes, at markedet, grundet imperfektionerne, ikke altid virker som forudsat i monetaristisk og nyklassisk teori.⁵⁰

Nykeynesianerne spørger, hvad der kan gøres ved disse markedsbrister, og deres konklusioner er ofte ikke så vidtgående som *"for alt i verden at nedbryde hindringerne for fri konkurrence."* De erkender, at det ikke altid er muligt. Det gælder for eksempel i situationer med naturlige monopoler og offentlige goder.

Derudover kan det være forbundet med meget store omkostninger at nedbryde velintegrerede institutioner som for eksempel fagforeninger og overenskomster. Med andre ord, nykeynesianske analyser tilstræber mere realisme, og tager oftere udgangspunkt i de eksisterende forhold frem for en idealtilstand, og det betyder en forskel i de politikanbefalinger, der følger analysen. En nykeynesianer ville dog være tøvende med at foreslå en stimulering af efterspørgslen for at afhjælpe et ledighedsproblem, fordi det ifølge deres opfattelse kun ville have den tilstræbte effekt, hvis det blev doseret med tilstrækkelig præcision, hvad der er svært at gennemføre i praksis.⁵¹

Mens det neoklassiske paradigme blev udbredt ved monetarismen i 1970'erne, nyklassisk lære i 1980'erne og nykeynesianismen i 1990'erne, hvorledes gik det så med keynesianismen? I tiden efter Anden Verdenskrig dominerede keynesianismen både socialdemokratiske og borgerlige partiers problemopfattelser, fordi man kunne finde fælles fodslag om en linie med indirekte

⁴⁷ Goul Andersen & Halvorsen, 2002: 7.

⁴⁸ Blanchard & Summers, 1986.

⁴⁹ Lindbeck & Snower, 1988.

⁵⁰ Andersen, 1998: 37.

⁵¹ Andersen, 1998: 39-40.

intervention. Politikerne søgte at styre økonomien med finanspolitikken og pengepolitikken frem for at lave statslige investeringer og intervenere mere direkte overfor de enkelte virksomheder. For at holde lønningerne i ro appellerede man til arbejdsmarkedets parter om at udvise samfundssind, og talte om at samordne den økonomiske politik.

Da de ovenfor beskrevne generelle virkemidler forekom politikerne utilstrækkelige i 1970'erne, begyndte denne variant af keynesianismen at miste appel. Venstre side af det politiske spektrum trak i højere grad i retning af mere statsintervention overfor virksomhederne, mens højre side trak mere i retning af markedskonforme strategier. Der er aldrig blevet sat overskrifter på de forskellige nuancer af keynesianismen, de må omtales ved deres indhold alene.

Hvordan et paradigmes indflydelse måles

Hvordan kan man afgøre, om en beslutningstager er under indflydelse af et bestemt paradigme? Og hvordan kan man vurdere, om paradigmet har fået indflydelse på den førte politik?

For at starte med det sidste, så er det vigtigt at pointere, at en keynesiansk eller en neoklassisk politik ikke kan reduceres til en specifik strategi. Kan man for eksempel kalde en ekspansiv finanspolitik for keynesiansk? Maynard Keynes anbefalede en ekspansiv finanspolitik som et muligt middel blandt flere i en situation, hvor der var ledige ressourcer i økonomien (arbejdskraft og kapital der ikke blev udnyttet). Hvis en regering fører en ekspansiv finanspolitik i en anden situation, end netop den hvor der er ledige ressourcer, har det næppe meget med keynesianisme at gøre. Og den slags sker. Det kan være fordi, der ganske simpelt ikke er styr på statens udgifter, eller det kan være for at give populære skattelettelser forud for et valg.

Hvornår kan man i det hele taget karakterisere en given finanspolitik som ekspansiv? Det kan man ikke blot ved at konstatere, at der er underskud på statens budget. Som en tommelfingerregel kan man erklære en finanspolitik for ekspansiv, hvis der er et større underskud/mindre overskud på statens budgetsaldo i forhold til året før.⁵² Dette mål er dog for summarisk, hvorfor økonomer normalt vist regner sig frem til den såkaldte finanseffekt. Det foregår ud fra et sæt principper, der flere gange er blevet revideret (og en oversigt med sammenlignelige tal over en længere årrække findes ikke). Uanset beregningsmetode er finanseffekten et udtryk for, hvordan man forventer, at den førte finanspolitik vil påvirke det første eller de kommende års vækst i BNP.⁵³

Når man skal vurdere den førte politik, skal man altså ikke lede efter underskud på statens budget af en bestemt størrelse, hvis man er på udkig efter en keynesiansk politik. Man skal se om politikerne har søgt at styre den samlede efterspørgsel for at sikre fuld beskæftigelse. Det kan gøres med forskellige midler, alt efter hvilken variant af keynesianismen der ligger til grund for dispositionerne. Man skal også være opmærksom på, at det keynesianske paradigme ikke blot handler om at øge efterspørgslen for at skabe beskæftigelse. I tilfælde af at produktionsmidlerne og arbejdskraften er fuldt udnyttet, kan det være nødvendigt at begrænse efterspørgslen for at hindre økonomien i at blive overophedet (en situation med mangel på arbejdskraft og stigende inflation).

Endelig er der hensynet til udenrigshandelen, der skal medtænkes i vurderingen af den økonomiske politik. I en åben økonomi som den danske, er det omkring en tredjedel af den samlede efterspørgsel, der retter sig mod udenlandske varer og tjenester. En ekspansiv finanspolitik vil derfor øge importen og belaste betalingsbalancen. Derfor vil de politiske beslutningstagere, selvom de er keynesianere, opleve en målkonflikt i den økonomiske politik. Hvis man vil øge beskæftigelsen ved at stimulere efterspørgslen, vil det – alt andet lige – medføre et faldende

⁵² Christensen, 1993: 124-125.

⁵³ Johansen og Trier, 2005: 99.

overskud eller stigende underskud på betalingsbalancen, og så må man prioritere, og det er en prioritering, der ligger uden for den, som de økonomiske paradigmer implicerer.

For at opsummere: Når man skal vurdere hvilket paradigme, der har lagt til grund for den økonomiske politik, er det ikke muligt at gøre det ved at identificere objektive og målbare størrelser. Man må i stedet sætte sig i den politiske beslutningstagers sted og prøve at udrede vedkommendes motiver.

Det er muligt, at omstændighederne har indskrænket de alternativer, politikere og embedsmænd helst ville have benyttet. Det kan være økonomiske omstændigheder som udviklingen på betalingsbalancen, eller det kan være politiske omstændigheder som hensyn til den offentlige opinion. Den førte politik i sig selv kan aldrig være et sikkert mål for en kategorisering. Motiverne og den relevante kontekst skal medtænkes.

Argumenterne for den førte politik skal analyseres, for at afgøre hvilket paradigme den trækker på. Såfremt argumenterne er internt konsistente, vil de trække på enten det ene eller det andet paradigme, for paradigmernes grundantagelser er så væsensforskellige, at de gensidigt udelukker hinanden.

Strammer man finanspolitikken for at opnå balance på budgettet for budgettets egen skyld? Da er det nok en neoklassisk forståelse, der ligger bag. Strammer man finanspolitikken for at hindre en overophedning af økonomien? Det kunne tyde på en keynesiansk forståelse. Strammer man finanspolitikken for at mindske underskuddet på betalingsbalancen? Da er det ikke til sige, hvilket paradigme der ligger bag. For at opklare det må man sætte sig nærmere ind i de ræsonnementer, der er blevet brugt for at legitimere det pågældende tiltag. Hvad er forventningerne til den økonomiske politik på længere sigt? Bliver stramningen lanceret sammen med andre tiltag, der kan give en fingerpeg om, hvilket paradigme der bliver anvendt?

Er det nødvendigt at foretage et nærmest arkæologisk studie af, hvad der er blevet sagt og skrevet for at afdække beslutningstagernes motiver og tankegang? Kan man ikke bare spørge dem? Har de ikke gjort sig klart, hvilket paradigme de bekender (eller bekendte) sig til? Jo, det er der faktisk nogen, der har gjort sig klart, og det er i sig selv en meget stærk indikator. Men det er ikke alle, der er sig bevidst, at de i deres virkelighedsopfattelse trækker på nogle antagelser, der passer ind i et bestemt mønster, ligesom der heller ikke hersker fuldkommen enighed om, hvad der skal forstås ved de forskellige paradigmer, eller at det overhovedet giver nogen mening at tale om fænomenet paradigmer.

Denne afhandling postulerer da heller ikke, at den med sit paradigmebegreb, og det indhold den har lagt i de beskrevne paradigmer, har ramt en objektiv virkelighed. De beskrevne paradigmer er konstruktioner, der er designet til lejligheden, fordi de giver afhandlingen et godt redskab for at foretage den skelnen, der er nødvendig for at identificere de forandringer, der er afhandlingens genstand. Selv om de relevante paradigmers indhold er defineret af afhandlingen, er det alligevel afhandlingens opfattelse, at de i store træk matcher de forestillinger, som langt de fleste forskere og aktører knytter til begreberne keynesianisme, monetarisme etc.

Som sagt, det er muligt at identificere paradigmernes tilstedeværelse i de politiske beslutningstageres tankegang, hvis man analyserer de udsagn, med hvilke de legitimerer de politikforslag, som de fremlægger. Det man skal lede efter, er de grundantagelser, der er blevet præsenteret i de to foregående afsnit.

Hvis en beslutningstager ønsker at sænke marginalsatserne for at øge skatteprovenuet, med argumentationen om at lavere skatter vil give større incitament til at arbejde, er det oplagt at vedkommende trækker på det neoklassiske paradigme i sin nyklassiske form. Hvis der omvendt

argumenteres for at øge omfordelingen fra rig til fattig via progressiv beskatning for at øge forbrugsefterspørgslen og ad den vej skabe beskæftigelse og øget skatteprovenu, da er det afgjort, at ræsonnementet stammer fra det keynesianske paradigme.

Keynesiansk argumentation vil typisk involvere et ønske om at styre økonomien via politiske foranstaltninger, mens neoklassisk argumentation vil koncentrere sig om at fjerne markedsbrist på arbejdsmarkedet for at øge lønfleksibiliteten. En keynesianer vil ikke afvise at påvirke udviklingen på arbejdsmarkedet, men hvor en neoklassisk økonom vil have fokus på den enkeltes økonomiske incitamenter, vil en keynesianer intervenere for at forbedre arbejdsmarkedets infrastruktur.

Det er en udbredt fejl at hævde, at keynesianere kun interesserer sig for efterspørgselssiden af økonomien og ikke for strukturer på udbudssiden. Det er en forestilling, der formentlig udspringer af, at man i lærebøger gerne holder ”alt andet lige,” når man skal forklare effekterne af forskellige tiltag, herunder mulighederne for at påvirke efterspørgselssiden i økonomien.

Det er også hændt i tidens løb, at keynesianske økonomer har givet råd, der alene har forholdt sig til efterspørgselssiden i økonomien. Men det forhold at man henter sin problemopfattelse i keynesianismen udelukker ikke, at man bekymrer sig om strukturproblemer. Som tidligere nævnt anbefalede Maynard Keynes en regional investeringspolitik for at hindre fremkomsten af flaskehalse på arbejdsmarkedet. Et andet instrument som keynesianere hyppigt har anbefalet, har været at lade det offentlige stå for en koordineret arbejdsformidlingsindsats for at minimere mismatch mellem efterspørgsel og udbud af arbejdskraft.

En anden grund til at keynesianismen sjældent sættes i forbindelse med strukturpolitik, er den, at begrebet gradvist har ændret betydning. Ifølge Hansen, Kjærsgaard og Rosteds *Dansk Økonomisk Politik* (1990) refererede strukturpolitik oprindeligt til erhvervs- og arbejdsmarkedspolitikens traditionelle virkemidler:

”Dette indhold af begrebet har i 1980’erne undergået en kraftig udvidelse. Strukturpolitik opfattes nu også som et spørgsmål om påvirkning af husholdningernes og virksomhedernes adfærdsmønstre i bred forstand. Hermed er strukturpolitikken blevet udstrakt til at omfatte emnekredse som dagpengeordningernes betydning for løndannelse, og skatte og sociallovgivningens betydning for arbejdsudbud, opsparingsadfærd o.s.v.”⁵⁴

I kraft af det nyklassiske paradigmes udbredelse blandt fagøkonomer i 1980’erne, har centrale begreber indenfor økonomifaget ændret betydning, så de kom i overensstemmelse med paradigmet grundantagelser. Det er i hvert fald afhandlingens påstand, men nu foregribes selve fremstillingen. Derfor vil afhandlingen afslutte denne ekskurs, og gå videre i studiet af drivkræfterne bag politisk forandring.

Forskningsdiskussion om drivkræfterne bag politisk forandring

I dette afsnit vil afhandlingen opstille en idealtypemodel på baggrund af den indsigt og erkendelse, som en række forskere indenfor forskningstraditionen historisk institutionalisme har gjort sig i andre studier af drivkræfterne bag politisk forandring, herunder navnlig forandring der indebærer et paradigmeskift i de politiske aktørers forestillingsunivers.

Begrebet idealtipe er lånt fra Max Weber. Der er tale om en konstruktion, der indeholder nogle forventninger om hvordan virkeligheden virker – hvilke drivkræfter der determinerer en proces. Denne model vil afhandlingen så holde op imod virkeligheden (den historiske analyse) for at evaluere den. Er der noget der skal fjernes, rettes eller tilføjes i modellen?⁵⁵

⁵⁴ Hansen, Kjærsgaard & Rosted, 1990: 302.

⁵⁵ Månson, 2000: 91-92.

Det er via denne metode, at afhandlingen vil opnå autoritet til at udtale sig generelt om drivkræfterne bag politisk forandring. Som nævnt er afhandlingens undersøgelse i sig selv næppe tilstrækkelig til at teoretisere ud fra, men når afhandlingens eksempel holdes sammen med en række allerede velprøvede udsagn, og så at sige står på den eksisterende forsknings skuldre, så kommer der mere tyngde bag ordene.

Præcist hvad er det, idealtypemodellen skal udtale sig om? For at opsummere: Det er indtil nu godtgjort, at de politiske aktører er bundet af deres ideer og forestillinger, når de tilrettelægger den økonomiske politik. Det aktørerne tror, kan med andre ord være mindst lige så vigtigt som det, de ønsker.⁵⁶ Det er ikke blot aktørernes interesser, der virker determinerende på deres handlinger, det er også deres forestillinger om virkeligheden – deres problemopfattelse. Disse ideer og forestillinger har afhandlingen opsamlet i begrebet paradigme, og den dynamik der holder de politiske aktører fastlåste på en bestemt tankegang, kalder afhandlingen for sporafhængighed.

Efter at have givet en forklaring på, hvorfor forandring normalt ikke forekommer, ud over de rammer der gives af et paradigme, er det nu en teoretisk udfordring for afhandlingen at forklare, hvordan denne sporafhængighed bliver brudt, og en ny sættes i gang. Det som idealtypemodellen skal forklare, er altså det, som førnævnte Max Weber engang har beskrevet, lidt kryptisk, i hans værk om *The Social Psychology of the World Religions* (1915):

*"Not ideas, but material and ideal interest, directly govern men's conduct. Yet very frequently the world images that have been created by ideas have, like switchmen, determined the tracks along which action has been pushed by the dynamics of interests."*⁵⁷

Idealtypemodellen skal altså kunne svare på følgende spørgsmål: Hvad gør at et paradigmeskift bliver aktuelt – kan det ske når som helst? Hvordan spreder nye paradigmer sig blandt de politiske beslutningstagere? Hvordan bliver nye paradigmer institutionaliserede på regeringsniveau? Hvem er hovedaktørerne i denne proces? Hvordan influerer nyinstitutionaliserede paradigmer den førte politik?

Det er en udbredt indsigt, at nye ideer spreder sig fra personer eller organisationer, hvis karisma og/eller positionelle styrke i det politiske miljø er afgørende for ideernes succes med at blive kendte og accepterede.⁵⁸ Det gælder også paradigmer. De konkrete politiske forslag som politiske frontfigurer fremlægger, er afgrænset ved det paradigme, der giver forslaget dets indre logik og sammenhængskraft.

Når nye paradigmer introduceres, sker det via nye politiske forslag, der er præget af en ny logik og sammenhængskraft. John Campbell formulerer det således i hans artikel *Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy* (1998):

*"Paradigms constitute broad cognitive constraints on the range of solutions that actors perceive and deem useful for solving problems. In contrast to programmatic ideas, which are precise, concrete and policy specific courses of action articulated consciously by policy makers and experts in the cognitive foreground, paradigms generally reside in their cognitive backgrounds as underlying theoretical and ontological assumptions about how the world works."*⁵⁹

Nye paradigmers udbredelse foregår altså via nye konkrete politikforslags udbredelse. En stærk og karismatisk aktør må udbrede dem på en behændig måde. Ifølge John Campbell er det ofte i forbindelse med valgkampe, at nye forslag bliver udbredt, og hvis man vil skaffe opbakning til sine forslag, må man benytte sig af en retorik, der appellerer til den offentlige stemning, og de

⁵⁶ Vanberg & Buchanan, 1989: 51. Her citeret fra Campbell, 2004: 116.

⁵⁷ Weber, 1915: 280.

⁵⁸ Berman, 1998: 25.

⁵⁹ Campbell, 1998: 389.

kerneværdier som er udbredte i vælgermassen. Heraf følger at budskaberne skal være nemme at forstå.

John Campbell giver et eksempel på, hvordan det kan foregå i praksis. Da Ronald Reagan besejrede Jimmy Carter ved det amerikanske præsidentvalg i 1980, lancerede Ronald Reagan ganske elegant skattelettelser som løsningen på alle problemer, mens Jimmy Carters forslag om kooperativt samarbejde og statslige investeringsfonde (ifølge John Campbell) var alt for klodsede til at blive fremstillet i en populær version. Med udgangspunkt i Lafferkurven overbeviste Ronald Reagan sig selv og mange andre om, at skatteprovenuet ville stige, hvis bare man sænkede skatten. I tilgift hertil lykkedes det ham og hans stab, at fremføre en fortælling om hvordan skattelettelserne ville modvirke tidens samfundsopløsende tendenser og styrke amerikanske kerneværdier:

*"High taxes jeopardized individual freedom and public safety by encouraging tax evasions and other criminal activity and undermined the traditional American family by reducing net family income, forcing wives into the labor market, threatening their husband's manhood and fuelling higher divorce rates."*⁶⁰

Hvis der er en sammenhæng mellem befolkningens kerneværdier, og de politiske forslag der møder opbakning, er et paradigmes udbredelse så ikke en funktion af de til enhver tid herskende kulturelle normer? Nej, det er ikke tilfældet. Selvom der findes udbredte moralske imperativer i befolkningen, der kan forbindes med et givent paradigme, så findes der formentlig også andre normer, der kan forbindes med et andet paradigme. Det der fremmer et paradigmes fremmarch, er den overbevisende fortælling, der skaber en sammenhæng mellem de udbredte normer og de bestemte politikforslag. Det er ikke normerne i sig selv.

Et valg kan resultere i et ændret politisk styrkeforhold, hvad der kan give nye ideer en stærkere position og måske endda medføre et paradigmeskift. Hvorvidt et valg kan resultere i en sådan forandring, er naturligvis afhængig af valgsejrens omfang, men også af de gældende politiske institutioners design. Margaret Thatcher havde held med at gennemføre et paradigmeskift i Storbritanniens politik efter hendes valgsejr i 1979. Det britiske system med valg i enkeltmandskredse gav hende et flertal i parlamentet, og den britiske stats hierarkiske struktur gjorde det let at gennemføre den nye politik. I Danmark har intet parti alene haft flertallet i Folketinget (siden 1906). I en sådan situation må ideerne sprede sig mellem partierne. Hvordan foregår det?

I de tilfælde hvor det parlamentariske system er præget af stabilitet, er køb og salg af tjenester en kilde til ideernes vandring. Det fremfører James Galbraith i artiklen *The Exchange of Favors in the Market for Commitments* (1989). Artiklen er beskæftiget med at forklare, hvorfor det er nemmere for nye ideer at slå igennem i senatet end i repræsentanternes hus (de to kamre i den amerikanske kongres). Det skyldes, ifølge Galbraith, at politikerne i senatet typisk har længere karrierer. I et system hvor de ledende politikere forventer at blive genvalgt, kan der bedre skabes tætte alliancer. Politikerne sidder nemlig så længe, at de kan forvente at få noget igen for de "investeringer," det er at give indrømmelser til sine politiske konkurrenter. Den ene part kan give nogle indrømmelser på et tidspunkt, for at få noget igen senere. Køb og salg af politiske tjenester gør det muligt, at nye forslag, der bygger på et alternativt paradigme, kan komme på dagsordenen.⁶¹ På denne måde kan ideer sprede sig imellem valgkampene.

Ideer kan også sprede sig i kraft af et stærkt hierarki. I afhandlingen *The Political Dimensions of Economic Management* (1982) giver Peter Hall et eksempel herpå. Efter at Margaret Thatcher i 1975 var blevet valgt som leder af de konservative i Storbritannien, blev monetarismen en ide, der

⁶⁰ Campbell, 1998: 395.

⁶¹ Galbraith, 1989: 130.

var forbundet med karriere, forfremmelse og magt indenfor partiet. Margaret Thatcher blev ikke valgt på sine monetaristiske ideer, men efter hun var blevet formand, anlagde hun en monetaristisk linie. De parlamentsmedlemmer der gerne ville med i hendes skyggekabinet og i det hele taget have ledelsens tillid, måtte rette ind og tilpasse sig de nye ideer. I organisationer med en hierarkisk struktur, kan ideer hurtigt vinde udbredelse, hvis det bringer den enkelte tættere på toppen af hierarkiet.⁶²

Indtil nu har afhandlingen kun set ideer som et redskab for aktører. Men som John Stuart Mill engang har udtrykt det: *"Ideas, unless outward circumstances conspire with them, have in general no very rapid or immediate efficacy in human affairs."*⁶³ Spørgsmålet er hvilke omstændigheder, der gør det nemmere for ideer, der rummer nye paradigmer, at komme på dagordenen og slå rod i de politiske beslutningstageres problemopfattelse.

Kan en hvilken som helst aktør, der besidder positionel styrke og karisma, sætte en dagsorden, der introducerer en helt ny virkelighedsopfattelse i den politiske argumentation? Som regel skulle man forvente, at forslag der udsprang fra et alternativt paradigme, blankt ville blive afvist, fordi de stred imod det forestillingsunivers, som langt de fleste politiske aktører delte. Derfor er det da også en almindelig opfattelse, blandt forskere der tidligere har beskæftiget sig med emnet, at et paradigmeskift kun er muligt i en situation, hvor der kan sås tvivl om det herskende paradigmes forklaringskraft. Det synspunkt bliver fremført med størst styrke af Mark Blyth i hans bog *Great Transformations* (2002), i hvilken han skriver:

*"The aim of this book has been to demonstrate that large-scale institutional change cannot be understood from class alignments, materially given conditions, or other structural prerequisites. Instead it has been argued that institutional change only makes sense by reference to the ideas that inform agent's responses to moments of uncertainty and crises."*⁶⁴

Mark Blyth skelner mellem forskellige typer af usikkerhed, og den type der er afgørende for ideers mulighed for at skabe forandring, er fundamental usikkerhed. En type usikkerhed der opstår under en krise, hvor de politiske beslutningstagere ikke ved hvad de skal tro, og derfor er i tvivl om, hvordan de bedst forfølger deres interesser, eller hvad deres interesser i det hele taget er. Under en sådan usikkerhed bliver der åbnet op for en diskursiv kamp om ideer. Ideer der rummer forslag til hvordan krisen skal forstås, og som derfor er helt analoge med paradigmebegrebet: *"Ideas explain what is right and wrong both scientifically and normatively."*⁶⁵

Selvom den fundamentale usikkerhed er den udløsende årsag, der gør det muligt for et paradigmeskift at finde sted, så har årsagen ikke determinerende kraft på udkommet. Om der kommer et paradigmeskift, og hvilket paradigme der kommer i stedet, det afgøres af den diskursive kamp, hvor evnen til at samle en koalition under en fælles fortælling er udslagsgivende for succes.⁶⁶

Peter Hall mener også at usikkerhed og krise er en udløsende faktor for et paradigmeskift. Så længe de politiske beslutningstagere er udstyret med et uantastet politisk paradigme, står de i en meget stærk position til at modstå enkeltinteressers påvirkning.⁶⁷ Men hvordan opstår en krise med potentiale til at skabe fundamental usikkerhed?

Michael Oliver og Hugh Pemberton påpeger i artiklen *Learning and Change in Twentieth-Century British Economic Policy* (2004), at et eksogent chok, der i et nu skaber nye økonomiske vilkår, er en

⁶² Hall, 1982: 531-533.

⁶³ Citeret fra Berman, 1998: 25.

⁶⁴ Blyth, 2002: 251.

⁶⁵ Blyth, 2002: 9-11.

⁶⁶ Blyth, 2002: 252.

⁶⁷ Hall, 1993: 290.

hændelse, der typisk leder til paradigmeskift. Almindeligvis vil fejlslagen politik (policy failure) kun lede til justeringer af det herskende paradigme. Michael Oliver og Hugh Pemberton opstiller derfor en model, der forudsiger at i tilfælde af fejlslagen politik, vil man først søge at løse problemet med læring, hvor man prøver sig frem med eksperimenter. Resultatet kan blive en justering af det herskende paradigme. Mislykkes dette bliver det herskende paradigmes autoritet nedbrudt, og det bliver muligt for nye ideer at udfordre det. Resultatet kan blive en udskiftning af det herskende paradigme.⁶⁸

Et eksogent chok eller en anden krise der efterlader aktørerne i fundamental usikkerhed, er altså formentlig en forudsætning for at et paradigmeskift bliver permanent, og at de nye ideer bliver institutionaliserede. Peter Hall tilføjer hertil at en aktørs tilbøjelighed til at ønske forandring, hænger sammen med aktørernes rolle og ansvarsområde i den økonomiske politik. Dette illustrer han med et eksempel på, hvorledes Bank of England begyndte at anvende monetaristiske argumenter, allerede før Margaret Thatcher overtog regeringsmagten i 1979:

*"The two eminent responsibilities of the Bank of England were: to sell enough gilt-edged stock to fund the public sector borrowing requirement, and to defend Sterling on the foreign exchanges (...) As a result of these preoccupations, Bank officials were naturally inclined to favour lines of policy which tended to reduce the size of the public sector borrowing requirement and the pressure on Sterling in foreign exchanges. Accordingly, Bank officials tended to react favourably to monetarist calls for lower public spending, a lower public deficit, and the sort of monetary restraint which, in the context of the late 1970's, took the pressure off Sterling and gilt-edged stock. Indeed, whether they believed them or not, Bank officials began to use monetarist arguments in Whitehall to bolster their position of these issues."*⁶⁹

Peter Hall fremfører, at man i den britiske nationalbank begyndte at indrette sig efter de stadig mere udbredte monetaristiske synspunkter, der herskede blandt aktørerne på de finansielle markeder. Det hang igen sammen med, at man år tilbage havde gennemført en ny praksis på obligationsmarkedet, der gjorde staten mere afhængig af markedets forventninger til renten. Denne foranstaltning var, ligesom beslutningen om at lade Sterling flyde på valutamarkederne, noget man indførte, uden at man havde forudset hvilken betydning, det fik for statens handlemuligheder.⁷⁰

For at opsummere: Det formelle institutionelle design vedrørende valutapolitikken og køb og salg af statsobligationer skabte en sporafhængig dynamik, hvor de politiske beslutningstageres præferencer blev påvirket, i kraft af den rolle de havde i tilrettelæggelsen af den økonomiske politik.

Når et paradigme er blevet institutionaliseret i en aktørs tankegang og i den administrative praksis, hvorledes får det så indflydelse på den førte politik? Svaret er, som det allerede er blevet anført, at det ligger en begrænsning på det udvalg af strategier, som de politiske beslutningstagere har til rådighed. Et paradigmes betydning for beslutningstagernes udsyn, illustreres ved at sammenligne Edward Heaths konservative regering, der regerede Storbritannien fra 1970-1974 og Margaret Thatchers konservative regering, der trådte til i 1979.

Edward Heath blev valgt på modstand mod indkomstpolitik og *"deficit, devaluation and debt."* Han havde lovet vælgerne at stå fast på sine principper, for som han skrev i det konservative partis manifest: *"Once a policy is established, the Prime Minister and his colleagues should have the courage to stick to it. Nothing has done Britain more harm in the world than the backing and filling which we have seen in recent years."*⁷¹

⁶⁸ Oliver & Pemberton, 2004: 3-7.

⁶⁹ Hall, 1982: 516.

⁷⁰ Hall, 1982: 160,169.

⁷¹ Craig, 1990: 113.

Der gik imidlertid ikke lang tid, før Edward Heath lod Sterling flyde, indførte indkomstpolitik, og kørte med stort underskud på statsbudgettet. Det offentlige forbrug steg med 45 % i hans regeringstid. Hvorfor vendte Edward Heath rundt på en tallerken? Fordi han støttede sig til det keynesianske paradigme. Han mente ganske vist, at han under normale omstændigheder kunne føre en ikke-interventionistisk politik, som den han formulerede i valgkampen. Men da ledigheden steg, og der senere opstod krise i økonomien som følge af Bretton Woods Systemets sammenbrud og olieprisstigningerne i 1973, slog han om, og lagde en ny kurs for den økonomiske politik. Repræsentanter fra britisk industri havde overbevist ham om, at der fandtes uudnyttede kapaciteter i økonomien, og på den baggrund var det, ifølge antagelserne bag det keynesianske paradigme, både fornuftigt og passende at slå om og føre en ekspansiv økonomisk politik.⁷²

Anderledes var det med Margaret Thatcher, der var blevet valgt på en nogenlunde identisk politisk platform. Da recessionen ramte Storbritannien i starten af 1980'erne, holdt hun fast. Hendes første prioritet var at reducere inflationen, og hun bekymrede sig ikke om vækst og arbejdsløshed. Det gjorde hun ikke, fordi hendes tro på monetarismen havde overbevist hende om, at hvis bare hun kunne reducere inflationen, så ville markedskræfterne på længere sigt skabe vækst og beskæftigelse.⁷³

Angående spørgsmålet om hvilken aktør der er den drivende kraft i et paradigmeskift, så peger ovenstående i retning af politikerne frem for embedsmændene. Det er politikerne, der bruger nye ideer som karrierefremmende foranstaltning. Det er politikere, der fremfører dem i valgkampe. Det er politikere, der spreder dem ved at handle tjenester af med hinanden. Eksperternes store betydning er fremhævet i forbindelse med læring, men eksperterne er ikke udfarende, og de vil arbejde ud fra de retningslinier, som politikerne udstikker.

Den rollefordeling understreges også af Johannes Lindvall i hans afhandling *The Politics of Purpose* (2004). Med udgangspunkt i Peter Halls skelnen mellem første, anden og tredje ordens forandring hævder Johannes Lindvall, at de politiske partier er drivkræfterne bag forandringer af første orden. Og at forandringer på det niveau ofte forekommer som et resultat af valg, hvor styrkeforholdet mellem partierne ændrer sig. Forandringer af anden orden er det eksperterne, der står bag. Og embedsmændene? De modtager ideerne fra eksperterne.⁷⁴

Johannes Lindvall er mindre koncis, når det kommer til forandringer af tredje orden. Den type forandring skyldes, hævder han, en forandring i de gældende normer, og årsagen skal findes i en mere strukturel forklaring, end den aktørorienterede forklaring der gælder for forandring af første og anden orden.⁷⁵ Denne afhandling vil ikke imødegå synspunktet, at normer forandrer sig som følge af en strukturelt betinget proces. Afhandlingens intention er netop at afdække denne proces, men i en sådan proces findes der også aktører. Og ved at afdække disse aktørers motiver, kan det indkredses hvilke strukturelle forhold, de eventuelt er under indflydelse af. Afhandlingen udelukker altså ikke en strukturel forklaring på udviklingen, men mener at det bedst kan afgøres gennem et aktørorienteret studie.

Afhandlingen har sammenfattet de ovenstående indsigter i nedenstående idealtypemodel. De første tre punkter gælder hvorledes nye ideer spreder sig, og kan udmærket gælde ideer, der ikke nødvendigvis indebærer et paradigmeskift. De sidste fem punkter er specifikt rettet mod omstændighederne vedrørende et paradigmeskift.

⁷² Hall, 1982: 71-72.

⁷³ Hall, 1986: 105-106.

⁷⁴ Lindvall, 2004: 25.

⁷⁵ Lindvall, 2004: 26.

En idealtypemodel for udbredelsen af nye ideer i økonomisk politik

- (1) Et paradigme spreder sig blandt vælgere og politikere gennem konkrete politikforslag. Et kontroversielt politikforslags udbredelse kan hjælpes på vej af en organisation eller person med karisma og/eller positionel styrke, fordi forslagene kædes sammen med denne person/organisations troværdighed og autoritet.
- (2) Et kontroversielt politikforslag kan sprede sig eller blive blokeret i en hierarkisk organisation, alt efter hvad toppen af hierarkiet er stemt for, fordi de der står lavere i hierarkiet, retter ind efter ledelsen af hensyn til deres egen karriere.
- (3) For at det omtalte politikforslag skal blive populært blandt vælgerne, skal bæreren eller bærerne af ideerne, kunne formulere forslagene i en letforståelig fortælling, der appellerer til vælgernes identitet og kerneværdier. Alternativt kan et paradigme sprede sig blandt parlamentarikere, når de handler politiske tjenester af med hinanden.
- (4) Et nyt paradigme kan komme på dagsordenen, når konkrete udfordringer til den økonomiske politik ikke umiddelbart kan løses. I denne situation kan der opstå en usikkerhed om det herskende paradigmes evne til at beskrive virkeligheden, hvad der kan resultere i en kamp på ideer.
- (5) Om denne kamp resulterer i et paradigmeskift (at ideer uskiftes) eller blot en politisk læreproces (at ideer revideres), afhænger af om krisestemningen er så omfattende, at den nedbryder de gamle alliancer, og aktørernes tro på hvad der er i deres egen interesse. En sådan krisestemning kan udløses af et eksogent chok.
- (6) Hvis kampen på ideer resulterer i en læreproces, er det eksperterne, der er den vigtigste aktør, da det er dem der reviderer og opdaterer den eksisterende viden på området. Hvis kampen på ideer i stedet resulterer i et paradigmeskift, er det politikerne, der er de vigtigste aktører, da det er dem, der står for at sprede de nye ideer.
- (7) Den enkelte aktørs rolle i den politiske proces kan gøre vedkommende disponeret for politikforslag, der knytter sig til et alternativt paradigme. Det vil være tilfældet hvis det netop er indenfor pågældende aktørs ansvarsområde, at krisen gør sig gældende således, at det gamle paradigme synes utilstrækkeligt til at beskrive virkeligheden.
- (8) Når et paradigme er institutionaliseret, kan det få en samfundsforandrende indflydelse på den førte politik, i kraft af at det indskrænker det politiske mulighedsrum.

I konklusionen vil denne idealtypemodel blive evalueret, i forhold til den indsigt afhandlingen opnår i kraft af den historiske analyse. Hvordan vil afhandlingen bære sig ad med at gennemføre den historiske analyse, således at den kan udtale sig gyldigt om idealtypemodellen?

Som tidligere nævnt vil afhandlingen gøre brug af et design, hvor det antages at de forskellige variable kan øve gensidig påvirkning på hinanden. For at opfange denne dynamik gennemfører afhandlingen en historisk fremstilling. Afhandlingen har udvalgt sig ledende politikere og embedsmænd som de væsentligste aktører, og prøver at dokumentere deres motiver og problemopfattelse for at spore ideernes vandring og indflydelse.

Lidt mere konkret indebærer det: (1) At identificere de økonomiske problemer, som datidens politikere og eksperter stod overfor. (2) At redegøre for hvordan aktørerne opfattede disse problemer. (3) At fremstille hvordan aktørerne reagerede på disse problemer. (4) I den forbindelse skal det godtgøres hvad der indskrænkede aktørernes handlemuligheder. Var det ydre omstændigheder, som de ikke havde indflydelse på? Var det deres problemopfattelse? Var det deres

egeninteresse? (5) At udlede hvad aktørernes handlinger havde af indflydelse på den økonomiske udvikling, og dernæst hvordan aktørerne reagerede på denne forandring (tilbage til 1, denne proces gentages indtil hele perioden 1974-1994 er afdækket). (6) Endelig skal rollefordelingen mellem politikere på den ene side og embedsmænd og uafhængige eksperter på den anden side udspecificeres.

Arbejdsmarkedspolitisk forskningsdiskussion

Inden afhandlingen kaster sig ud i selve analysen, vil det være på sin plads at gennemgå den eksisterende forskning på området. Der findes intet større studie af dansk økonomisk politik med samme fokus og tidsperspektiv som denne afhandling. Men der findes en del forskning, der har undersøgt forandringer af arbejdsmarkedspolitikken, og ad den vej er kommet omkring denne afhandlings problemstilling, der kan operationaliseres som *årsager til forandringer i de politiske aktørers problemopfattelse vedrørende arbejdsledighed*.

Her skal behandles nogle af de forskningsbidrag, der søger at forklare den seneste tids udvikling i arbejdsmarkedspolitikken. Forskningsdiskussionen vil give anledning til visse spørgsmål, som afhandlingen vil søge at afklare undervejs i den historiske analyse, og som vil blive samlet op i konklusionen.

Et værk skiller sig ud fra mængden i omfang og ambition. Det er Jacob Torfings bog *Det stille sporskifte i velfærdsstaten* (2004), der udkom som et led i den danske magtudredning. Jacob Torfing har interviewet et stort antal embedsmænd og organisationsrepræsentanter om deres syn på den forandring af arbejdsmarkedspolitikken, der fandt sted i årene 1989-1994. På baggrund af disse interviews laver Torfing en diskursanalyse. Analysen skal vise, hvorledes et nyt paradigme udviklede sig smertefrit. Paradigmeskiftet indebærer et skifte fra passiv forsøgelse til aktivgørelse af de ledige.

Ifølge Jacob Torfing opstod fænomenet strukturledighed i 1980'erne som følge af ny teknologi, tiltagende globalisering, stigende udgifter til arbejdsledighed, en hel generation af unge arbejdsløse og voksende udstødning. Fremkomsten af strukturledighed underminerede det dominerende keynesianske paradigme, der forstod ledighed som konjunkturbestemt. Strukturledighedsbegrebet blev promoveret i slutfirserne af aktører som Det økonomiske Råd, OECD og Finansministeriet. I 1989 begynder man at aktivere unge kontanthjælpsmodtagere for at hindre misbrug af systemet. Med Zeuthen-rapporten i 1992 blev aktivering af dagpengemodtagere lanceret som løsningen på strukturproblemerne. En sammenkobling af de to tiltag blev til 1990'ernes aktivgørelse af arbejdsmarkedspolitikken.

At det blev sådan, skyldtes, ifølge Jacob Torfing, sporafhængighed. Den institutionelle arv i Danmark gjorde det utænkeligt, at man skulle sænke dagpengene og øge lønspredningen, sådan som visse økonomer og borgerlige politikere agiterede for. I stedet foreslog man aktivering og opkvalificering af de ledige for at forhindre marginalisering. Denne nye problemopfattelse blev formuleret i en diskurs, der udstak rammerne for, hvad der var legitimt og dermed inden for det politiske mulighedsrum. LO havde stor indflydelse på udformningen af diskursen, mens Finansministeriet og Arbejdsministeriet havde indflydelse på udformning af den praktiske lovgivning. Folketingets indflydelse var begrænset til at give arbejdsmarkedspolitikken de efterfølgende serviceeftersyn.⁷⁶

⁷⁶ Torfing, 2004.

Jacob Torfings fremstilling har fællestræk med en række andre empirisk mindre underbyggede analyser. Mest enighed er der om, at Danmark i 1990'erne førte en succesfuld arbejdsmarkedspolitik, der afveg fra kravene om lavere dagpenge og mere lønspredning.

Jørgen Goul Andersen skriver i sin artikel *Denmark: from the edge of the abyss to a sustainable welfare state* (2002), at det var udbredelsen af strukturarbejdslededsdiagnosen, der pressede Socialdemokratiet til at gå med til den nye arbejdsmarkedspolitik. Fagbevægelsen foretrak imidlertid den funktionelt ækvivalente strategi med aktivering, uddannelse og strammere rådighedsforpligtigelser frem for den markedskonforme løsning med mere ulighed og fokus på økonomiske incitamenter.⁷⁷

Denne udlægning bliver videreudviklet i Jørgen Goul Andersen og Christian Albrekt Larsens bog *Magten på Borgen* (2004), der ligesom Jacob Torfings bog indgik som en del af den danske magtudredning. I denne fremstilling hedder det, at både Socialdemokratiet og Det radikale Venstre ændrede deres præferencer vedrørende arbejdsmarkedspolitikken i slutfirserne. Det var navnlig Det radikale Venstre der førte an, og Socialdemokratiet der accepterede, mod at de radikale indgik i en regeringskoalition til gengæld. De radikale var bekymrede for de menneskelige omkostninger i forbindelse med langtidsledighed, og mente at staten var forpligtiget til at aktivere de ledige, så de ikke blev socialt marginaliserede eller mistede arbejdssejnen. Fagbevægelsen accepterede også diskursen om strukturledighed, men gjorde det i kraft af, at de fik held til at gennemtrumfe deres egen forståelse af strukturledighed, hvor fænomenet blev udlagt som mangel på kvalifikationer frem for høje lønninger.⁷⁸

I konklusionen slår forfatterne til lyd for, at udbredelsen af et politisk paradigme indeholdende en strukturbetinget forståelse af ledighed var årsagen til forandringerne i arbejdsmarkedspolitikken, som det kom til udtryk i 1990'ernes arbejdsmarkedsreformer. Strukturparadigmet blev populært, fordi det gav en plausibel forklaring på lønstigningerne i 1987 og den efterfølgende stigende arbejdsløshed. Og fordi det samtidig var tilstrækkeligt diffust og bredt nok til, at kunne sættes i relation til både borgerlige og socialdemokratiske ønsker:

*"Skiftet i Socialdemokratiets og fagbevægelsens præferencer – eller i det mindste accept af en hårdere kurs over for de ledige – kan således opfattes som et forsøg på at gøre 'noget effektivt' ved den stigende ledighed, dels som et forsøg på at afværge de neoliberale markeds løsninger, der var det oplagte alternativ til at løse strukturproblemer."*⁷⁹

Flemming Larsen skriver om arbejdsmarkedspolitikken udvikling i Danmark, i bogen *Consensus, Cooperation and Conflict – The Policy Making Process in Denmark* (2002), redigeret af Henning Jørgensen. Flemming Larsen beskriver hvordan man under højkonjunkturen i midten af 1980'erne begyndte at prioritere uddannelse af de ledige som et middel til at komme ledigheden til livs i den praktiske politik. På trods af dette steg ledigheden i slutningen af 1980'erne. Herefter vandt synspunkterne om strukturarbejdslededs frem:

*"The new discourse particularly criticized the passive and expansive employment and support schemes. Support systems, motivation as well as training were defined as problems – in other words a neo-liberal thematization."*⁸⁰

Det neoliberale strukturparadigme fik dog ikke nogen direkte indflydelse på den politiske kurs, og i mellemtiden tog udviklingen en anden drejning. På linie med Jacob Torfing gør Flemming Larsen opmærksom på, hvordan man i forbindelse med arbejdet i Zeuthenudvalget, fik koblet løsningen af

⁷⁷ Goul Andersen, 2002b: 153, 157.

⁷⁸ Albrekt Larsen og Goul Andersen, 2004: 208, 214, 226.

⁷⁹ Albrekt Larsen og Goul Andersen, 2004: 237-238.

⁸⁰ Jørgensen (red.), 2002: 175.

strukturproblemer på arbejdsmarkedet sammen med aktivering indenfor dagpengesystemet. Således var der udviklet en færdig problemopfattelse, som blev adopteret af den nye socialdemokratiske ledende regering, der tog over i 1993.⁸¹

Det der satte den ”nye” arbejdsmarkedspolitik på dagsordenen, var stigende problemer med at finansiere velfærdsstaten, kombineret med en frygt for, at de langtidsledige skulle blive socialt marginaliserede og miste deres arbejdsevne. Aktivering og målrettet uddannelse blev løsningen, fordi man mente, at man kunne reducere ledigheden ved at opkvalificere de ledige. Og samtidig tjente det til, at stille krav til de ledige og inddrage dem på arbejdsmarkedet, så man hindrede social marginalisering. Den neoliberale diskurs blev trængt i baggrunden, men satte fingeraftryk i form af, at aktiveringen også skulle virke disciplinerende, og dermed give de ledige et incitament til at arbejde, om end ikke økonomisk. Det skulle ikke være bekvemt at gå ledig.⁸²

Blandt de hidtil refererede forfattere synes der enighed om, at Socialdemokratiet til en vis grad lod sig presse af de radikale og/eller strukturarbejdsløshedsdiskursen til stramningerne på arbejdsmarkedet. I opposition hertil står Michael Klitgaard, der i artiklen *At beskytte et politisk våben* (2005) fremfører, at det var et strategisk valg fra Socialdemokratiets side. I kraft af Socialkommissionens rapport fra 1992, havde Socialdemokratiet erkendt, at velfærdsstatens eksisterende institutioner risikerede at underminere den solidaritetsfølelse, der sikrede opbakning omkring velfærdsstaten. For at forhindre dette ønskede Socialdemokratiet at reformere velfærdsstaten, herunder især dagpengesystemet. Ifølge Michael Klitgaard så socialdemokraterne det som i deres egen interesse at reformere velfærdsstaten. De gjorde det for at beskytte velfærdsstaten, der samtidig udgjorde deres største politiske aktiv og hele eksistensberettigelse.⁸³

Hos de ovenfor refererede fremstillinger, er der generelt meget fokus på partierne, og det nye og revolutionerende der fandt sted i arbejdsmarkedspolitikken i 1990’erne. Et andet fokus fremlægger Jan Hendeliowitz i artiklen *Decentralisering og regionalisering – arbejdsmarkedspolitikken effekt og virkning på arbejdsmarkedet* (2003). Jan Hendeliowitz, regionschef i AF og tidligere ansat i Arbejdsministeriet, er af den opfattelse, at forandringerne i arbejdsmarkedspolitikken kan spores tilbage til 1977.

Siden det stod klart for politikerne, at ledigheden ikke var et forbigående fænomen, er der sket en gradvis forandring af dansk arbejdsmarkedspolitik. Den nuværende aktiveringslinje skal ses som et resultat af de forandringer, der startede allerede dengang, og som siden er blevet udbygget. Når politikken blev ændret, var det fordi, det var nødvendigt for at bekæmpe arbejdsløsheden. De nye arbejdsmarkedstiltag fandt dog begrænset udbredelse i starten, eftersom rationalet bag at integrere arbejdsmarkedspolitikken i den generelle økonomiske politik ikke blev accepteret blandt økonomer i Finansministeriet, Økonomiministeriet og Det økonomiske Råd før sent i 1980’erne.⁸⁴ Udviklingen i arbejdsmarkedspolitikken skal altså forstås som en gradvis proces, der er skredet frem i samme takt som udbredelsen af nye problemopfattelser omkring ledighedens årsager.

Det sidste indlæg i debatten der skal refereres her, er Rune Halvorsen og Per H. Jensens artikel *Activation in Scandinavian welfare policy* (2004). De fremfører at den aktive arbejdsmarkedspolitik ikke indebærer nogen afvigende kurs overfor den politik, der har været rationalet i dansk arbejdsmarkedspolitik siden ca. 1960, nemlig at sikre virksomhederne den størst mulige kvalificerede arbejdsstyrke. Hvis det er rigtigt, er det givet, at der ikke har fundet et paradigmeskift

⁸¹ Jørgensen (red.), 2002: 176-177.

⁸² Jørgensen (red.), 2002: 178.

⁸³ Klitgaard, 2005: 160.

⁸⁴ Hendeliowitz, 2003: 37-38.

sted indenfor arbejdsmarkedspolitikken, men at man i stedet har gennemgået en løbende læreproces, hvor man har anvendt forskellige værktøjer for nå det mål, der har været uændret i hen ved 50 år.⁸⁵

Forskningsdiskussionen giver anledning til en serie spørgsmål, som afhandlingen vil efterstræbe at undersøge. Der er vel næppe nogen tvivl om, at man i 1970'erne og 1980'erne oplevede, at den stigende ledighed satte de eksisterende institutioner på arbejdsmarkedet under pres, og at det foranledigede en eller anden form for forandring. Spørgsmålet er, hvad der egentlig skete?

Kom man på en helt ny dagsorden for arbejdsmarkedspolitikken? Var det en neoliberal dagsorden, eller var det en der tog udgangspunkt i menneskelige ressourcer? Eller var det en sammensmeltning af de to? Eller var det slet ikke tale om noget nyt, men blot en videreudvikling af de initiativer der startede allerede i de sene 1970'ere? Kom forandringerne på beslutningstagernes eget initiativ? Blev de presset til det? I givet fald; af hvad eller hvem?

Metodiske overvejelser

Jævnfør afhandlingens design består de relevante kilder af udsagn fra beslutningstagerne. Udsagn der kan afsløre disses problemopfattelse og motiver. De mest troværdige udsagn i denne sammenhæng er de samtidige skriftlige kilder, idet de ikke kan have været udsat for efterrationalisering. Derfor refererer denne afhandling i stort omfang til sådanne kilder. Det drejer sig først og fremmest om embedsmandsrapporter og udvalgsrapporter, men også debatbøger og debatartikler falder ind under denne kategori. Disse kilder kan give et troværdigt indblik i datidens problemopfattelse.

Embedsmandsrapporterne er en særegen størrelse som kilde. Officielt er de udtryk for ministerens standpunkt. Imidlertid er det muligt, at de enkelte kommentarer og vurderinger i højere grad afspejler embedsmændenes vurderinger og bekymringer end ministerens – det er jo trods alt embedsmændene, der har skrevet rapporterne. Der er også tale om en type publikation, der som oftest skal godkendes på flere niveauer, således at den ikke blot afspejler ministerens holdning, men hele regeringens holdning. Det er derfor tænkeligt, at en given publikation i et vist omfang afviger fra, hvad den enkelte minister ville skrive, om vedkommende havde haft frie tøjler.

De synspunkter der fremkommer i embedsmandsrapporter, kan man altså ikke med sikkerhed tage som udtryk for ministerens eller embedsmændenes oprigtige holdning, selvom det er det mest sandsynlige. Det er muligt, at de alene er udtryk for det, der hersker konsensus om i en bredere kreds. Hvorledes man bør læse de enkelte rapporter, bør derfor afvejes med den politiske situation, da de blev skrevet.

I det tilfælde at der kun er et parti, der sidder på regeringsmagten, er det mest sandsynligt at embedsmandsrapporten afspejler den reelle opfattelse i ministeriet. Er der flere partier i regeringen, er det sandsynligt, at et vist niveau af selvcensur og udefrakommende redigering har fundet sted. Hvis der oven i købet er tale om åbenlys rivalisering mellem flere parter indenfor regeringen, skal embedsmandsrapporterne vurderes indenfor denne kontekst.

Noget forskellig fra embedsmandsrapporterne er debatindlæg i form af debatbøger og avisindlæg. Deres formål er at skabe debat, og det er et oplagt sted for forfatteren, at fremføre sin utilslørede holdning. På denne måde er debatindlæg en god samtidig kilde til at belyse bestemte personers holdning, ligesom de kan bruges til at indkredse nøglebegreber og aktuelle dagsordener i tiden. Man skal dog ikke nødvendigvis tro, at blot fordi en sag er fremme i mange debatindlæg, at det så er en populær sag med bred opbakning. Hvis det var tilfældet, var det jo næppe nødvendigt at skrive de mange debatindlæg.

⁸⁵ Halvorsen & Jensen, 2004.

Hvad angår partiernes holdninger, så findes der en lettilgængelig kilde. Afhandlingen har sammenstillet de relevante partiers officielle standpunkter vedrørende en række centrale emner, således som de er blevet fremført i samtiden. Disse standpunkter er indsamlet i Ib Garodkins løbende produktion *Håndbog i dansk Politik*, og det er herfra at denne afhandling har hentet dem. I denne form er udsagnene ubehandlede, og skal derfor gøres til genstand for fortolkning. Udsagnetes pålidelighed er dog uomtvistelig. Der er tale om en meget læst publikation, og partisekretariaterne har godkendt alt hvad der står. De områder som afhandlingen har gennemgået er arbejdsmarkedet (overenskomster, dyrtidsregulering, løn, arbejdsløshed og dagpenge), skatte- og afgiftspolitik samt økonomisk politik.

De overvejelser der kommer frem i den ovennævnte kildetype og publikationer af lignende art, er imidlertid utilstrækkelige til at tegne det billede af udviklingen, som er afhandlingens ambition. For at få et dybere indblik i de motiver og overvejelser, der lå til grund for aktørernes dispositioner, er det hensigtsmæssigt at gå lige til kilden, og lade de implicerede personer komme direkte til orde. Det sker på flere måder. Erindringer, interviewbøger og biografier er en flittigt brugt kilde i denne afhandling. Og for at få et mere fuldstændigt billede, er disse blevet suppleret med interview af både embedsmænd, politikere og eksperter. I alt har 28 personer bidraget til denne afhandling via interview, samtale eller korrespondance. Ved interview forstås et formelt interview med referat. Ved samtale forstås en mere uformel og ikke udtømmende samtale.

Bidragyderne er tidligere nationalbankdirektør Erik Hoffmeyer, der har bidraget med et interview og en opfølgende samtale. Tidligere finansminister Knud Heinesen, der har bidraget med et interview. Tidligere finansminister Svend Jakobsen, der har bidraget med korrespondance. Tidligere finansminister Henning Christophersen, der har bidraget med et interview. Tidligere finansminister Palle Simonsen, der har bidraget med et interview og en opfølgende samtale. Tidligere finansminister Henning Dyremose, der har bidraget med korrespondance. Tidligere finansminister Mogens Lykketoft, der har bidraget med et interview. Tidligere arbejdsminister Svend Auken, der har bidraget med et interview. Tidligere økonomiminister Knud Enggaard, der har bidraget med et interview. Tidligere økonomiminister Niels Helveg, der har bidraget med et interview. Tidligere økonomiminister Marianne Jelved, der har bidraget med et interview. Tidligere skatteminister Peter Brixtofte, der har bidraget med korrespondance. Ansat i Finansministeriet Hans Henrik H. Østergaard, der har bidraget med et interview og opfølgende korrespondance. Tidligere ansat i Finansministeriet og tidligere departementschef for Ministeriet for Økonomisk Samordning Jørgen Rosted, der har bidraget med et interview. Tidligere departementschef i Finansministeriet Anders Eldrup, der har bidraget med et interview og opfølgende korrespondance. Tidligere departementschef i Arbejdsministeriet Henrik Hassenkam, der har bidraget med et interview. Tidligere ansat i Økonomiministeriet, Arbejdsministeriet og Finansministeriet Kaj Kjærsgaard, der har bidraget med et interview og opfølgende korrespondance. Ansat i Finansministeriet, tidligere Økonomiministeriet, Mikael Trier, der har bidraget med interview og opfølgende samtale. Ansat i Skatteministeriet Otto Brøns Petersen, der har bidraget med et interview. Ansat i Skatteministeriet Per Bach Jørgensen, der har bidraget med et interview og opfølgende korrespondance. Tidligere udvalgsformand Hans Zeuthen, der har bidraget med en samtale. Tidligere cheføkonom i LO og udvalgsmedlem Preben Buchholt, der har bidraget med et interview. Arbejdsmarkedsforsker og tidligere udvalgsmedlem Morten Lassen, der har bidraget med et interview. Økonom og tidligere udvalgsmedlem Niels Westergaard-Nielsen, der har bidraget med et interview. Økonom og tidligere vismand Peder J. Pedersen, der har bidraget med en samtale. Økonom Peter Jensen, der har bidraget med en samtale. Økonom og tidligere overvismand Christen Sørensen, der har bidraget med en samtale. Økonom og arbejdsmarkedsforsker Per Kongshøj Madsen, der har bidraget med en samtale.

Det har ikke været mulig at stille spørgsmål til forhenværende eller nuværende statsministre, men netop disse er til gengæld dækket godt ind med erindringer (Poul Hartling, Poul Schlüter og Poul Nyrup), biografier (Anker Jørgensen, Poul Schlüter, Poul Nyrup og Anders Fogh), interviewbøger (Anders Fogh), og dagbøger (Anker Jørgensen).

Der findes adskillige politiske biografier af varierende kvalitet. Her skal fremhæves de biografier som Thomas Larsen enten har forfattet eller medforfattet. Disse er i udpræget grad de mest informative, og de har tydeligvis også udgjort det primære kildemateriale for flere efterfølgende biografier. Ulempen ved alle disse biografier, og alle øvrige biografier der er skrevet af journalister, er dog, at de stort set er uden referencer eller henvisninger, hvad der umiddelbart svækker deres troværdighed. Imidlertid har undertegnede ved sit feltarbejde fået bekræftet en mængde af de oplysninger, der fremkommer i disse bøger.

De interviews der er blevet udarbejdet til denne afhandling, er blevet til efter følgende procedure: Efter at have forklaret informanten om afhandlingens problemstilling, er vedkommende blevet bedt om at fortælle om sin egen rolle og oplevelser. Der er altså tale om løst strukturerede interviews, hvor undertegnede i første omgang har været tilbageholdende med at lægge informanten ord i munden. Først efter at informanten havde haft lejlighed til at fremlægge sine egne oplevelser, har undertegnede påtaget sig en mere udfarende rolle og stillet direkte og ledende spørgsmål. I den forbindelse har det ikke været hensigten at lokke informanten til at sige noget bestemt, tværtimod har afhandlingens forfatter fremlagt sine egne hypoteser for at få dem afkræftet eller nuanceret – hvad der efterfølgende ofte viste sig nødvendigt.

Generelt om de mange interview kan siges, at dem der har haft aktive politikere som informanter, har været af en varighed på ca. en time, mens dem der haft embedsmænd og eksperter som informanter, har været ca. det dobbelte (i enkelte tilfælde betydeligt længere). For stort set alle interview gælder det, at informanterne var meget villige til at svare på de stillede spørgsmål og forholde sig til undertegnede overvejelser.

Under interviewene har afhandlingens forfatter taget noter, samtidig med at samtalen er blevet optaget på bånd. Herefter er der på baggrund af noter og båndoptagelse blevet udarbejdet et resume af samtalen (ikke et afskrift). Dette materiale er blevet anvendt i første udkast af den historiske fremstilling. Denne fremstilling er derefter blevet sendt til de interviewede, der har haft mulighed for at komme med rettelser og tilføjelser, såvel som opponere imod måden hvorpå deres interview er blevet anvendt.

Alle informanter, både politikere, embedsmænd og eksperter, har haft deres egne dagsorden og interesser at varetage dengang, og et image at pleje overfor eftertiden. Det skal man tage højde for, når man læser denne afhandling. Undertegnede har fundet det irrelevant efter hvert eneste gengivet udsagn, at tage forbehold for informantens objektivitet. Læseren skal være opmærksom på, at afhandlingen ofte lader sine informanter komme til orde i analysen, uden at det skal forstås sådan, at afhandlingen anser det refererede som objektive kendsgerninger. I mange tilfælde overlades det til læseren at fælde den endelige dom over de refererede udsagn, der i sagens natur er udpræget subjektive.

Men manglende objektivitet behøver ikke at afspejle lav gyldighed. I mange tilfælde har det jo netop været at få en forståelse af informantens personlige oplevelse, frem for en objektiv fremstilling af historiens gang, der har været formålet med de stillede spørgsmål. Husk på at det er en grundsten i afhandlingens analysestrategi at udrede informantens motiver og problemopfattelse. I den forbindelse er det mere vigtigt for afhandlingen at finde ud af, hvordan informanten oplevede virkeligheden, end hvad der rent faktisk skete.

Det er en kendt sag, at man er tilbøjelig til at fremstille et hændelsesforløb, alt efter hvilken position man selv har haft. Alle personer besidder ofte mange roller på en gang, og hvilken rolle man lægger vægt på ved interviewtidspunktet, kan have betydning for det sagte. Det skal understreges, at afhandlingen ikke ser det som noget metodisk problem. Det forklares bedst med et eksempel.

Under interviewet med tidligere finansminister Palle Simonsen, lagde han vægt på at definere sin egen rolle i regeringens interne forhandlinger, som han der stod i opposition til Anders Foghs krav om 10.000 færre offentligt ansatte om året i ti år. Efter at have læst det første udkast af denne afhandling gjorde Palle Simonsen undertegnede opmærksom på, at det altså var ham som finansminister, der officielt havde foreslået dette drastiske indgreb. Undertegnede spurgte så, om dette ikke var en taktisk udmelding, hvis formål det var ikke at lade sig udmanøvrere af Anders Fogh, og fik svaret, at sådan kunne det godt forstås.

Pointen er at selvom de to udsagn i første omgang synes modstridende, så compromitterer de ikke hinanden. I første omgang forholdt Palle Simonsen sig til sin personlige oplevelse, i anden omgang forholdt han sig til sin officielle holdning som finansminister. Der er forskel på de to udtalelser, men begge er i overensstemmelse med sandheden, og de viser, at historikerens opgave ikke (kun) er, at sortere rigtige og falske udsagn fra hinanden, men også at sætte dem ind i deres rette kontekst.

Udover interviewene og det øvrige primære kildemateriale, har denne afhandling i høj grad trukket på andre forskeres værker og kildearbejde. Det har været nødvendigt periodens omfang taget i betragtning. Og det har været oplagt, når man betænker hvor meget forskning, der allerede forefindes. Fælles for de værker, hvis standard afhandlingens forfatter generelt er ganske godt tilfreds med, er, at de hver især kun omhandler et mindre aspekt af afhandlingens samlede problemstilling.

Der findes enkelte bredere fremstillinger, der i tema og periode delvist lapper over denne afhandling. Det drejer sig først og fremmest om tidligere nævnte *Det stille sporskifte i Velfærdsstaten* (2004) af Jacob Torfing. Værkets kvaliteter til trods, baserer det sig for 90 % vedkommende på anonyme udtalelser taget ud af en sammenhæng. Det giver bogen en temmelig lav pålidelighed. Man kan ikke vide, om det er de samme få personer, der står bag de mange citater, eller om det er mange forskellige personer, der underbygger hinandens udsagn. Og det er navnlig problematisk, når man betænker sig, at der er tale om et af de hyppigst citerede værker, der udkom under den danske magtudredning.

En anden populær bred fremstilling der fortjener kritik er Jesper Due og Jørgen Steen Madsens bog *Fra magtkamp til Konsensus* (2003), Dens empiriske fundament hviler først og fremmest på Niels Lunde og Henrik Qvortrups biografi *Nyrup* (1997), samt interview med Palle Simonsen og Jørgen Rosted. Dette spinkle kildegrundlag betyder, at bogen er blevet skævvredet i sit fokus på bestemte aktører.

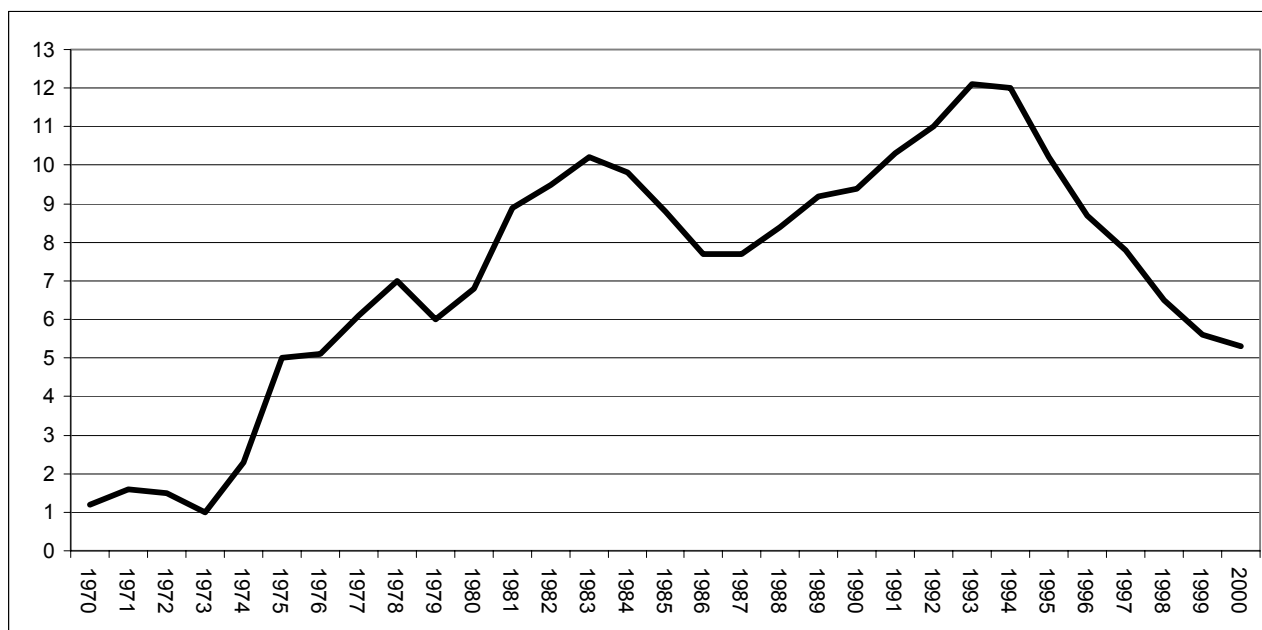
Med denne afhandling skulle der for første gang være præsteret en bredt funderet empirisk fremstilling af den økonomiske politiks tilblivelsesproces i sidste kvartal af det tyvende århundrede. Det hævdes ikke at afhandlingen er fejlfri, men i modsætning til de ovennævnte værker, er der ingen anonyme udtalelser. Jørgen Rosteds vidnesbyrd fylder en god del også i denne afhandling – han har været en vigtig person når alt kommer til alt. Men både Jørgen Rosted selv og flere af hans embedsmandkollegaer har advaret afhandlingens forfatter om at overeksponere hans betydning, sådan som den hidtidige forskning har gjort det. De embedsmænd der har læst første udkast af denne afhandling, har sagt god for, at undertegnede ikke har begået denne synd.

Arbejdsløshedskrisen 1974-1994

Afhandlingen indledes med den påstand, at perioden 1974-1994 har været en lang arbejdsløshedskrise, og at det var på foranledning af denne krise, at nye ideer vedrørende den økonomiske politik blev taget op til overvejelse. Det er derfor en grundlæggende præmis for afhandlingens problemstilling, at det faktisk forholder sig som påstået. Derfor afsluttes dette kapitel med en kort dokumentation herfor.

På nedenstående graf: "Arbejdsløsheden i Danmark 1970-2000" kan man se ledighedsens omfang målt i procent af arbejdsstyrken. På intet tidspunkt i 1960'erne, bevægede ledigheden sig over de 2 %. I 1974 steg ledigheden til 2,4 %. Dette tal afspejler en voldsom stigning i ledigheden i årets sidste måneder.

Arbejdsløsheden i Danmark 1970-2000



Kilde: Danmarks Statistik, 2001: 50 års oversigten.

På grafen kan det aflæses, at ledigheden toppede i flere omgange: I 1978 er ledigheden oppe på 7 %, men falder året efter til 6 %, hvorefter den stiger indtil 1983, hvor den er oppe på 10,3 %. Efter 1983 falder ledigheden til 7,7 % i 1986 og 1987, men stiger så til 12,1 % i 1993. Herefter sætter det varige fald i ledigheden ind. Ledigheden er i 2000 faldet til 5,3 % af arbejdsstyrken.

Perioden efter år 2000 har set mindre udsving i ledigheden. Først en stigning hvor ledigheden bevægede sig op imod, men stadig under, 7 %, og efterfølgende et fald til omkring 4 % ved afhandlingens afslutning.

Ledigheden målt i procent af arbejdsstyrken er ikke helt identisk med ledigheden målt i antal forsikrede ledige. Havde afhandlingen valgt sidstnævnte mål, ville arbejdsløshedstallene i 1970'erne have været lidt højere. Trenden er dog den samme.

Afhandlingen har valgt at fremstille ledigheden målt i arbejdsstyrken frem for antal forsikrede ledige, fordi størrelsen af arbejdsstyrken forandrede sig mindre i denne periode, end det var tilfældet for antallet af forsikrede. Ved periodens udgang var forsikringsgraden steget fra 34 % af arbejdsstyrken i 1974 til hele 76 % i 1994. Derfor er det – for denne periodes vedkommende – mere hensigtsmæssigt at sammenligne ledighedstallene som andel af arbejdsstyrken, end som andel af de

forsikrede ledige. Den samlede arbejdsstyrke udgør et mere stabilt sammenligningsgrundlag over tid, og dermed opnås højere pålidelighed end ved sammenligning af antal forsikrede ledige.

Man skal være opmærksom på, at folk i aktivering og folk på efterløn ikke er registreret som arbejdsløse. I 1993 var 349.000 registrerede som arbejdsløse. Men hertil kan man lægge 104.000 i aktivering og 115.000 på efterløn eller på overgangsydelse. Det giver et alternativt arbejdsløshedstal på 568.000.

Man bliver (også) nødt til at forholde sig til udviklingen i det alternative arbejdsløshedstal, hvis man vil opnå en vurdering af høj gyldighed, når man udtaler sig om arbejdsløshedsbekæmpelsens succes i 1990'erne. I 1999 var der 87.000 i aktivering, 34.000 på orlov, 158.000 regulært ledige, og 181.000 på efterløn eller overførselsindkomster.⁸⁶ Det giver et total på 460.000. Herved kan det konstateres at også det alternative arbejdsløshedstal faldt imellem årene 1993 til 1999 (med 108.000 personer).

Det er en kendt sag, at den socialdemokratisk ledede koalitionsregering, der kom til magten i 1993, startede med at begrænse arbejdsudbuddet for at reducere ledigheden, så den kunne fremvise et faldende ledighedstal til folketingsvalget, der skulle afholdes mindre end to år efter, at regeringen trådte til. Det giver anledning til følgende spørgsmål: Var det sådan, at den faldende ledighed i 1990'erne ikke skyldtes, at der blev skabt flere arbejdspladser, men blot at folk trak deres arbejdskraft tilbage fra arbejdsmarkedet?

Erhvervsfrekvensen faldt fra 78 % i 1993 til 76 % i 1997, der udgjorde et lavpunkt. Noget af den faldende ledighed kan altså forklares ad den vej. Det er imidlertid kun en lille del af forklaringen. Efter 1997 steg erhvervsfrekvensen marginalt, mens ledigheden faldt yderligere. Efter 1997 var der altså tale om den modsatte udvikling. Ledigheden faldt selvom erhvervsfrekvensen steg.⁸⁷

Ser man på antallet af beskæftigede, står det klart, at den socialdemokratisk ledede regering 1993-2001 med Poul Nyrup som statsminister, formåede at reducere ledigheden. Ikke blot ved at reducere arbejdsudbuddet, men først og fremmest ved at skabe et stort antal nettoarbejdspladser. Antallet af beskæftigede er vist på grafen på næste side: "Antal beskæftigede i Danmark 1970-2000." Grafen viser antallet af beskæftigede målt i tusinder.

Grafen viser flere interessante nuancer af arbejdsløshedskrisen 1974-1994. For det første ses det, at der forsvandt netto 50.000 arbejdspladser i tiden efter olieprisstigningerne fra 1973 til 1975. Denne udvikling korresponderer fint med den stigende ledighed i samme periode. Herefter, fra 1975 til 1979, blev der skabt netto 77.000 arbejdspladser. Alligevel steg ledigheden fra 5 % til 6,8 % af arbejdsstyrken. Det skyldtes en helt usædvanlig stigning i erhvervsfrekvensen, fra 71,5 % til 77,1 % af de 15-69 årige (hvad der blandt andet havde sin årsag i en stor tilgang af kvinder til arbejdsstyrken).⁸⁸

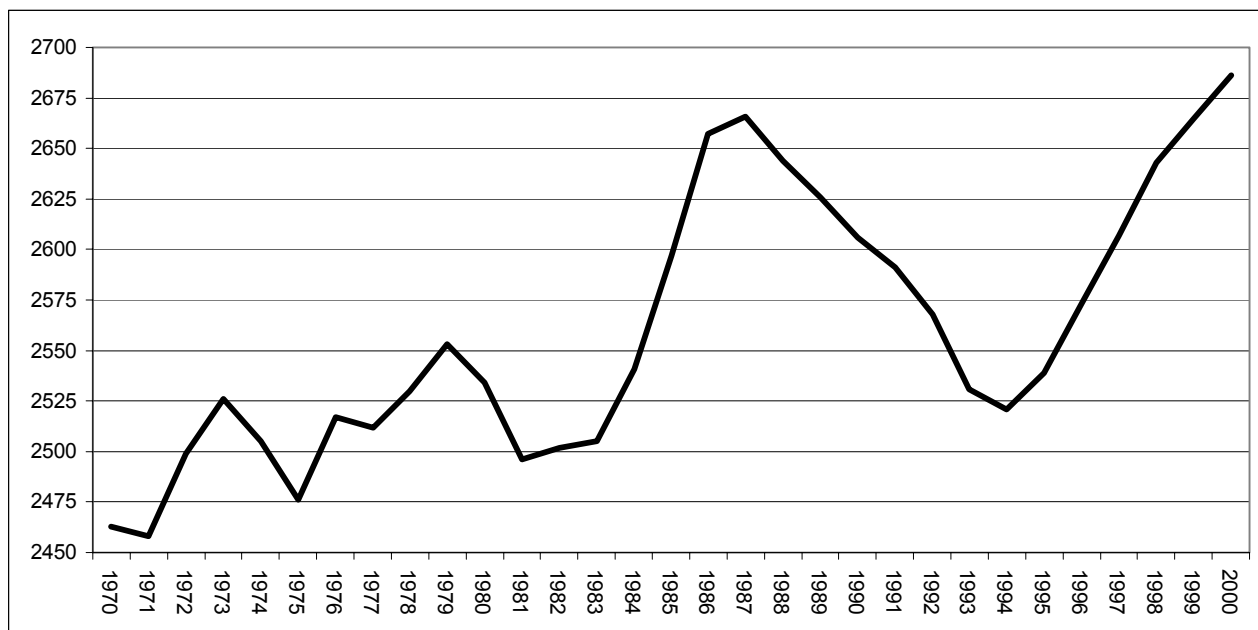
Man skal derfor være varsom med at betragte anden halvdel af 1970'erne som en *beskæftigelseskrise*. Tværtimod var perioden en succes med hensyn til at skaffe arbejdspladser, selvom det ikke lykkedes fuldt ud at absorbere den store tilgang til arbejdsstyrken, hvorfor det stadig giver mening at kalde perioden en *arbejdsløshedskrise*.

⁸⁶ Jørgensen (red.), 2002: 184.

⁸⁷ Danmarks Statistik, 2001. 50 års oversigten.

⁸⁸ Danmarks Statistik, 2001: 50 års oversigten.

Antal beskæftigede i Danmark 1970-2000



Kilde: Danmarks Statistik, 2001: 50 års oversigten.

For resten af perioden er der en nogenlunde overensstemmelse mellem udviklingen i antallet af beskæftigede og udviklingen i arbejdsløsheden som procent af arbejdsstyrken, med den undtagelse at den store stigning i beskæftigelsen i midtårerne ikke helt slog igennem i arbejdsløshedstallet.

Fra 1983 til 1987 blev der skabt netto 161.000 arbejdspladser. Det ledte til et fald i arbejdsløshedstallet på 2,5 procentpoint. Dette står i modsætning til perioden 1994 til 2000, hvor der blev skabt netto 165.000 arbejdspladser, hvad der ledte til et fald på 6,7 procentpoint i arbejdsløshedstallet. Forskellen skyldtes at erhvervsfrekvensen steg fra 77 % i 1983 til 79,2 % i 1987. En del af de nye jobs blev taget af folk, der indtil da ikke havde stået til rådighed for arbejdsmarkedet, og derfor ikke havde talt med i ledighedsstatistikkerne.⁸⁹

Ved at sammenholde de to grafer "Arbejdsløsheden i Danmark 1970-2000" og "Antal beskæftigede i Danmark 1970-2000," synes det godtgjort, at hele perioden 1974-1994 kan karakteriseres som en arbejdsløshedskrise, hvor der ikke var lige så stort udbud af arbejdspladser som der var efterspørgsel efter arbejde. Det samme kan siges om perioden efter 1994, men for denne periode gælder det, at udviklingen nu gik i den rigtige retning, idet der blev skabt flere nettoarbejdspladser. Og denne forbedring skulle vise sig at være holdbar, i modsætning til de forbedringer man opnåede i henholdsvis slutningen af 1970'erne og midten af 1980'erne. Dengang lykkedes det ikke at få bugt med langtidsledigheden, selv når beskæftigelsen steg. Omvendt var det med 1990'ernes opsving: Her var det netop gruppen af langtidsledige, der fik mest gavn af den stigende beskæftigelse.⁹⁰

⁸⁹ Danmarks Statistik, 2001: 50 års oversigten.

⁹⁰ Goul Andersen (red.), 2003: 52-53.

Kapitel II: Politisk bølgegang i kølvandet på oliekrisen (1974-1979)

Overblik og problemstilling

Perioden indledtes med en dramatisk stigning i oliepriserne. Det var en begivenhed, der førte til en international konjunkturedgang og strukturelle ændringer i dansk økonomi. Der skulle dog gå noget tid, inden dette stod klart for de politiske beslutningstagere. Det er formålet med dette kapitel, at redegøre for hvordan krisebevidstheden udviklede sig i kølvandet på olieprisstigningerne, og hvordan det påvirkede den økonomiske politik i 1970'erne.

Den første respons på olieprisstigningerne i foråret 1974 var at stramme den økonomiske politik for at undgå et stort underskud på betalingsbalancen. Da arbejdsløsheden begyndte at stige i efteråret 1974, valgte man i stedet at føre ekspansiv økonomisk politik for at stimulere det private forbrug. Det førte til et historisk underskud på betalingsbalancen. I 1976 vendte man på en tallerken, og forsøgte nu at begrænse det private forbrug. Herefter indledtes en periode, hvor den ene økonomiske pakke efter den anden søgte at dæmpe det private forbrug, mens den offentlige sektor ekspanderede.

Hvad var drivkræfterne bag disse forandringer? Var det forandringer der fulgte af et ændret parlamentarisk styrkeforhold? Kan man forstå den omskiftelige økonomiske politik som en følge af Jordskredsvalget i december 1973? Var det forandringer der fulgte af en politisk læreproces? Kan man forstå forandringerne sådan, at de politiske beslutningstagere først sent erkendte den strukturelle forandring, som olieprisstigningerne havde haft på dansk økonomi, og derfor til en begyndelse docerede en uhensigtsmæssig økonomisk politik? Eller var det forandringer udløst af et paradigmeskift i den økonomiske tænkning?

Hvad der gik forud

Fra 1973 til 1974 blev Danmarks bytteforhold overfor udlandet forringet med 15 %.⁹¹ Det forringede bytteforhold forstærkede nogle balanceproblemer, der allerede gjorde sig gældende i dansk økonomi. Det drejede sig om et løbende underskud på betalingsbalancen og en tiltagende inflation. Det var problemer, man havde arvet fra 1960'erne.

Siden 1960, med året 1963 som eneste undtagelse, havde Danmark haft underskud på betalingsbalancen. Det medførte en stigende gæld til udlandet, der i første halvdel af 1970'erne lå på omkring 13 % af BNP. Oparbejdelsen af gæld til udlandet var resultatet af et bevidst valg fra regeringens side. Ved at tillade et moderat underskud på betalingsbalancen kunne man føre en økonomisk politik med fuld beskæftigelse og et højt investeringsniveau. Alternativet var at dæmpe den økonomiske vækst med stigende arbejdsløshed til følge. Ideen bag denne strategi var, at underskuddet på betalingsbalancen skulle være midlertidigt. Det var meningen at eksportsektoren skulle vokse til et niveau, hvor den kunne finansiere importen, så der kom ligevægt på betalingsbalancen.⁹²

Denne strategi var en succes i den forstand, at industrien udviklede sig til Danmarks førende eksportsektor. Men det lykkedes ikke at slippe af med underskuddet på betalingsbalancen. Det kan formentlig forklares med, at lønningerne i Danmark steg betydeligt mere, end det var tilfældet i

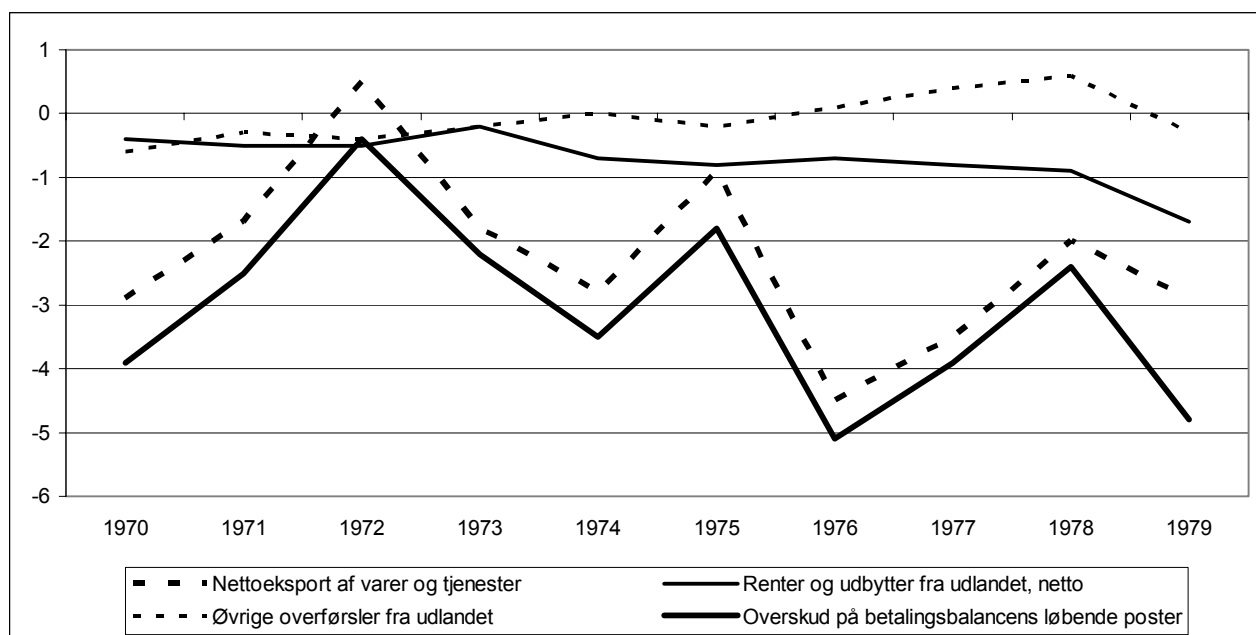
⁹¹ Mikkelsen, 1993: 172.

⁹² Asmussen, 2004: 443-445.

udlandet.⁹³ Det forringede, alt andet lige, konkurrenceevnen. Men tilsvarende vigtigt var det også, at det gav en større købekraft til lønmodtagerne, hvad der øgede importen.

På nedenstående graf ”Udviklingen på betalingsbalancen i 1970’erne” kan det ses, at der var store underskud og store udsving på de løbende poster på betalingsbalancen. Bemærk hvorledes renteudgifterne til udlandet var større i perioden 1974-1978, end det var tilfældet for 1970-1973, men at det først er fra 1979, at rentebyrden på udlandsgælden virkelig stiger. Grafen viser udviklingen målt i procent af BNP.

Udviklingen på betalingsbalancen i 1970’erne



Kilde: Danmarks statistik, 2001: 50 års oversigten.

Fra politisk side havde man forventet, at lønudviklingen kunne holdes på et samfundsøkonomisk forsvarligt niveau i kraft af en samordningspolitik, hvor arbejdsmarkedets parter, regeringen og de økonomiske eksperter talte sig til rette. Til det formål etablerede man Det økonomiske Råd i 1962. Rådet talte stærkt for brugen af indkomspolitik for at dæmpe inflationspresset.⁹⁴ Det vil være forkert at sige, at rådet talte for døde øren. Der blev taget flere indkomspolitiske initiativer, men de mislykkedes. Den fejlslagne indkomspolitik skabte mistillid mellem fløjene i dansk politik, hvad der gjorde det yderligere vanskeligt at opnå en langsigtet løsning på problemet.

I kølvandet på de store lønstigninger i 1961 gjorde SR regeringen et storstilet forsøg på indkomspolitik i form af Helhedsløsningen i 1963. Men resultatet blev ikke som ønsket. I 1963 havde den radikale handelsminister Hilmar Baunsgaard ophævet pris og avancestoppet, der indgik som en del af Helhedsløsningen, uden at have været indforstået med den socialdemokratiske statsminister Jens Otto Krag.⁹⁵ Det gjorde fagbevægelsen skeptisk overfor igen at acceptere en lignende samordning af den økonomiske politik. Fagbevægelsen følte, at det alene var lønmodtagerne, der skulle bære byrderne ved indkomspolitik. I fagbevægelsens optik skulle indkomspolitik indbefatte ikke blot løntilbageholdenhed, men også pris og avancestop.

⁹³ Hoffmeyer, 1993: 67.

⁹⁴ Rasmussen & Rüdiger, 1990: 183.

⁹⁵ Rasmussen & Rüdiger, 1990: 183-184.

I 1967 blev den socialdemokratiske regering væltet af et flertal bestående af de borgerlige partier, herunder de radikale, samt udbrydere fra Socialistisk Folkeparti (SF). Det skete da regeringen ville indefryse dyrtidsportioner for at undgå lønstigninger som følge af en devaluering. Socialdemokraten Per Hækkerup udtalte ved den lejlighed, at de borgerlige spredte gift ud for efterfølgende indkomstpolitik i Danmark. Det var rigtigt. Resultatet af det efterfølgende valg blev dannelsen af en VKR regering med Hilmar Baunsgaard som statsminister. Hverken socialdemokraterne eller fagbevægelsen fandt anledning til at støtte denne regerings bestræbelser på indkomstpolitik. Regeringen, der var kommet til på modstand mod indefrysning af dyrtidsportioner, kunne ikke med troværdighed lancere nogen forslag, der gik i den retning. *"VKR regeringen blev født i synd,"* kommenterer Niels Helveg, der dengang var politisk ordfører for de radikale.⁹⁶

Eftersom den borgerlige regering ikke rådede over det indkomstpolitiske instrument, måtte den stramme den økonomiske politik via finanspolitikken. Dette, og en række andre forhold, hvoraf her kun skal nævnes kommunalreformen, førte til rekordstore skattestigninger. Fra 1969 til 1971 steg det offentliges løbende indtægter fra 37,2 % til 46,4 % af BNP.⁹⁷ Denne udvikling var stik imod forventningerne til regeringen, der var den første borgerlige regering siden 1953. Skuffelsen over de borgerliges økonomiske politik fik parlamentariske konsekvenser. Ved valget i 1971 opstod der igen et rødt flertal, og Socialdemokraterne dannede en mindretalsregering med støtte fra SF.

På det tidspunkt var man klar over, at der ikke var styr på de offentlige udgifters vækst. SF'eren Poul Dam spurgte under 1. behandlingen af finansloven for 1972, om det var rimeligt, at de udgifter som én gang var besluttet, automatisk kørte videre i det uendelige med de obligatoriske løn- og prisstigninger. Der blev nedsat et udvalg, kulegravningsbanden, der kom med en lang række spareforslag. Imidlertid blev disse forslag ikke til noget. De blev undsagt af statsminister Jens Otto Krag, der formentlig var bange for, at Socialdemokratiet ville blive splittet på spørgsmålet.⁹⁸

Jordskredsvalget

I efteråret 1973 indtraf de verdensomspændende olieprisstigninger, der normalt refereres til som Oliekrisen eller Første Oliekrise. I 1972 havde olie dækket 92 % af energibehovet i Danmark. Det hele blev importeret. Industrien oplevede at prisen på olie i forhold til timefortjenesten fordobledes i et hug i efteråret 1973.⁹⁹ I 1974 steg olieprisen med 178 %.¹⁰⁰ Af hensyn til betalingsbalancen blev det nødvendigt at dæmpe forbruget.

Den socialdemokratiske regering, der nu var under Anker Jørgensens ledelse, ville dæmpe udviklingen i byggeriet og stramme den økonomiske politik.¹⁰¹ Et led i denne politik var at hæve formueskatten med en promille. Men regeringen kunne ikke samle flertal herfor. Man manglede Erhard Jacobsens stemme. Han havde for nylig meldt i sig ud af Socialdemokratiet for at stifte sit eget parti, Centrum Demokraterne (CD). Erhard Jacobsen havde lovet ikke at stemme imod regeringen, men udeblev alligevel fra den vigtige afstemning. Angiveligt fordi han løb tør for benzin. Anker Jørgensen ræsonnerede at det var sandsynligt, at det ville ske igen, og at regeringen derfor ikke havde parlamentarisk opbakning. Derfor udskrev han valg.¹⁰² Det valg der blev kendt som Jordskredsvalget.

⁹⁶ Nissen, 1991: 327-328. Interview med Niels Helveg 16. juni 2005.

⁹⁷ Hansen, Jensen, Kjærsgaard & Rosted, 1993: 69.

⁹⁸ Bøgh, 2003: 323, 327.

⁹⁹ Andersen, Linderøth, Smith & Westergård-Nielsen, 2004: 260, 269. Danmarks Statistik, 2001: 50 års oversigten.

¹⁰⁰ Danmarks Statistik, 2001: 50 års oversigten.

¹⁰¹ Hansen, 1983: 210.

¹⁰² Larsen, 1999: 239.

Når valget blev uskrevet så prompte, kan det også have noget at gøre med, at Anker Jørgensen håbede, om end forgæves, at Erhard Jacobsen ikke kunne nå at skaffe de fornødne underskifter, det krævedes for at gøre CD opstillingsberettiget – det må dog forblive ren spekulation.

Valget vendte op og ned på dansk politik. Skattepolitik var et centralt emne i valgkampen. Ifølge en undersøgelse på valgdagen mente 24 % af de adspurgte vælgere, at skat var blandt de vigtigste problemer, som politikerne skulle tage sig af. Til sammenligning havde det ved valget i 1971 været 12 %. Ikke ved et eneste efterfølgende valg har skat været blandt de vigtigste emner for mere end 9 % af vælgerne.¹⁰³ Et stort segment af vælgerne var utilfredse med den dramatiske skattestigning, som landet havde oplevet over meget få år. Ingen af de gamle partier havde været i stand til at gøre noget ved det, selvom det indgik i deres valgløfter. Det var den væsentligste enkeltstående årsag til, at de fire gamle partier Socialdemokratiet, de radikale, de konservative og Venstre tilsammen tabte 60 mandater ved jordskredsvalget. Af andre årsager skal her blot nævnes utilfredsheden med Danmarks indmeldelse i EF året før, som blev anbefalet af alle de fire gamle partier, men som en tredjedel af vælgerne var imod.

Socialdemokratiet og SF der sammen med tre nordatlantiske mandater havde haft flertallet i Folketinget, mistede henholdsvis 24 og seks mandater. De radikale mistede syv. Venstre mistede otte. De konservative mistede 15. Kristeligt Folkeparti, der havde opnået valg for første gang i 1971, bibeholdt deres syv mandater. Ind kom Danmarks kommunistiske Parti med seks mandater og Dansk Retsforbund med fem mandater. Disse partier havde ikke været repræsenteret i Folketinget siden 1960. Valgets store vindere blev de nye partier CD, der fik 14 mandater, og Fremskridtspartiet, der fik 28 mandater. Fremskridtspartiet havde opnået deres popularitet på valgprogrammet *"afvikling af indkomstskatterne, begrænsning af papirvældet, og udtynding af lovgivningen og forståeliggørelse af lovteksterne."*¹⁰⁴

Mandatfordelingen efter Jordskredsvalget 4. december 1973

DKP	SF	S	R	DR	CD	KRF	K	V	FRP
6	11	46	20	5	14	7	16	22	28

Kilde: Rasmussen & Rüdiger, 1990: 275

Resultatet af valget blev altså et meget fragmenteret Folketing. De socialistiske partier tilsammen rådede over 63 af 175 mandater. De borgerlige, inklusive midterpartierne, havde et komfortabelt flertal. Men det var et flertal spredt ud over mange små partier. Og det var ikke muligt at samle borgerligt flertal uden om Fremskridtspartiet. Efter en vanskelig proces dannede Venstres leder Poul Hartling en regering alene baseret på Venstres 22 mandater.

Regeringsskiftet førte ikke umiddelbart til noget kursskifte i den økonomiske politik. Efter regeringens tiltræden forhandlede Folketinget sig frem til vedtagelsen af en økonomisk pakke med indkomstpolitiske initiativer. Det kunne lade sig gøre i kraft af Socialdemokratiets stemmer.¹⁰⁵ Senere blev der vedtaget et forlig (Store Bededagsforliget), der indeholdt forbrugsdæmpende afgiftsforhøjelser. Her var det Fremskridtspartiet, der leverede de nødvendige stemmer. Men de gjorde det kun fordi, de var stillet en betydelig skattelettelse i udsigt.¹⁰⁶

¹⁰³ Goul Andersen, 2003b: 138.

¹⁰⁴ Rasmussen & Rüdiger, 1990: 275.

¹⁰⁵ Hoffmeyer, 1993: 116.

¹⁰⁶ Rasmussen & Rüdiger, 1990: 279.

Den umiddelbare reaktion på olieprisstigningerne

Hvordan reagerede man i Økonomiministeriet på olieprisstigningerne? Det kan læses ud af ministeriets publikation Økonomisk Oversigt. I september 1973, altså før Jordskredsvalget og før olieprisstigningerne satte ind, fremhævedes det, at man forventede et underskud på betalingsbalancen på 4 milliarder kroner (det blev knap 3). Underskuddet var dels et udslag af tabte eksportindtægter som følge af forårets storkonflikt (den største danske arbejdskonflikt i det tyvende århundrede målt som antal tabte arbejdstimer), og dels var det et udslag af, at lønningerne steg mere end produktiviteten.¹⁰⁷ Man forudså derfor at det i 1974 ville blive vanskeligt at øge produktiviteten i samme omfang som efterspørgslen, og anbefalede at det offentlige forbrug og byggeriet måtte begrænses for ikke at hæmme eksporterhvervene.¹⁰⁸

I marts 1974 hed det sig, at olieprisstigningerne havde forringet bytteforholdet, således at dansk økonomi var kommet i uligevægt. Et dæmpet forbrug ville forbedre situationen, mente man, men forringelsen var så stærk, at det ville tage lang tid før ligevægten var genoprettet. Man afstod fra at anbefale et drastisk regeringsindgreb, men foreslog i stedet en langsigtet stabiliseringspolitik. Det måtte forhindres, skrev man, at genopretningen medførte arbejdsløshed og utilfredsstillende kapacitetsudnyttelse:

"Det må derfor være et centralt mål for den økonomiske politik at sikre at den tilpasningsproces, som de nye vilkår gør nødvendig, kan forløbe på en sådan måde, at disse uønskede virkninger bliver så små som muligt. Dette er ensbetydende med, at tilpasningen må tage tid, og det kræver igen, at underskuddet på betalingsbalancen finansieres, indtil denne proces er løbet til ende. Det er ikke mindst dette, der giver problemstillingen her i landet en særlig karakter, fordi der allerede inden oliekrisen var et betydeligt betalingsbalanceunderskud, og fordi en årrækkes underskud er blevet finansieret gennem en stærk vækst i den kortfristede nettogæld til udlandet."¹⁰⁹

Det er en oplagt konstatering, at ingen i ministeriet så det forringede bytteforhold som en anledning til udstikke en ny kurs for den økonomiske politik. Man anbefalede det, man hele tiden havde anbefalet: At priser og omkostninger skulle holdes nede, så økonomien kunne rette sig op gradvist, og man undgik at føre kontraktiv politik med lav vækst og ledighed til følge.

Desuden vurderede man i Økonomiministeriet, at olieprisstigningerne ikke ville medføre en større konjunkturedgang, hvorfor flere lande var tøvende med at igangsætte en ekspansiv økonomisk politik. Derfor anbefalede man at dæmpe *både* det private og det offentlige forbrug.¹¹⁰ Gik Danmark enegang, og førte ekspansiv økonomisk politik mens de andre var tilbageholdende, ville det medføre endnu større underskud på betalingsbalancen.

Venstreregeringens ufinansierede skattelettelser

Som anført medførte regeringsskiftet ikke umiddelbart nogen kursændring i den førte økonomiske politik eller i forståelsen af den økonomiske situation. I foråret 1974 blev finanspolitikken strammet gennem offentlige besparelser og afgiftsforhøjelser. Det var et forsøg på dæmpe både det offentlige og det private forbrug, som det netop var blevet anbefalet i Økonomisk Oversigt. Der blev imidlertid snart afvejet fra denne kurs. I efteråret 1974 vedtog regeringen ufinansierede skattelettelser for 7 milliarder kroner (svarende til at statsskatterne blev nedsat med en femtedel).

Årsagen til skattelettelserne kan måske findes i, at det i løbet af efteråret stod klart, at en international afmatning var begyndt at sætte ind. Det betød at forårets stramning af den økonomiske

¹⁰⁷ Økonomisk Oversigt, september 1973: 11-17.

¹⁰⁸ Økonomisk Oversigt, september 1973: 17-20.

¹⁰⁹ Økonomisk Oversigt, marts 1974: 27.

¹¹⁰ Økonomisk Oversigt, marts 1974: 11, 28.

politik førte til en stigning i ledigheden. En ufinansieret skattelettelse ville – ifølge den gængse opfattelse – stimulere efterspørgslen og herved bringe flere i arbejde. Daværende statsminister Poul Hartling retfærdiggør selv skattelettelsen ud fra følgende rationale:

*"Men når alt kom til alt, måtte vi holde på, at statslige beskæftigelsesplaner kun var lapperier. Det, det gjaldt om, var jo ikke at holde folk beskæftiget, men at give dem arbejde. Derfor var det eneste der virkelig kunne hjælpe, at rette op på økonomien så hjulene kom i sving, så folk fik mod og lyst til at sætte i gang og tage initiativer. Hvis man bruger mange statspenge på at lave beskæftigelse, kan det måske svække økonomien, så der bliver mindre muligheder for at skabe produktivt arbejde. Der var for os i regeringen ikke tvivl om, at skattenedsættelsen også var et vigtigt middel til at begrænse eller endda bekæmpe arbejdsløsheden."*¹¹¹

Det er imidlertid mere sandsynligt at skattelettelserne skyldtes politisk taktiske overvejelser. Som tidligere nævnt havde de gamle partier, og navnlig Venstre og de konservative, fået et problem med vælgerne, der var skuffede over disse partiers manglende evne til at levere skattelettelser. Derfor havde Poul Hartling da også ved tiltrædelseserklæringen i december 1973 erklæret, at regeringen på længere sigt ønskede at lette skattetrykket.¹¹²

Det forhold at løftet om skattelettelserne allerede i foråret blev brugt som lokkemad, for at få Fremskridtspartiet med i Store Bededagsforliget, taler også imod, at skattelettelserne skal forstås som en reaktion på arbejdsløsheden. Den stigende ledighed satte først ind i efteråret, og kom som en overraskelse for de fleste. Hvad der imidlertid ikke havde været planlagt i foråret var, at skattelettelserne skulle være ufinansierede. Ifølge både finansminister Anders Andersen og økonomiminister Poul Nyboe Andersen havde det aldrig været meningen, at skattelettelserne skulle være ufinansierede. I stedet var det meningen, at forligspartierne ved senere lejlighed skulle blive enige om besparelser af tilsvarende størrelse, men dette blev ikke til noget, fordi regeringen blev væltet, og der blev udskrevet valg. Og efter valget var der ikke længere flertal mellem forligspartierne.¹¹³

Det problematiske ved den forklaring er imidlertid, at der aldrig havde været flertal for besparelserne, hverken før eller efter valget, der i øvrigt var blevet fremprovokeret af Venstre selv. Skattelettelserne var blevet aftalt mellem Kristeligt Folkeparti, De Uafhængige (der opnåede repræsentation i Folketinget via en udbryder fra Fremskridtspartiet), Retsforbundet, CD, Det konservative Folkeparti og Det radikale Venstre. Tilsammen rådede disse partier ikke over et flertal i Folketinget. Når skattelettelsen kunne blive vedtaget uden et flertal bag sig, skyldtes det at Socialdemokratiet undlod at stemme.¹¹⁴

Jo, det var svært at føre økonomisk politik efter 1973. Poul Nyboe Andersen henviser i sine erindringer til, at man normalt kalder politik for det muliges kunst, men efter 1973 fandt Poul Nyboe Andersen, at det var blevet det umuliges kunst.¹¹⁵ Alle de til afhandlingen interviewede politikere, der har deltaget i dansk politik i 1970'erne, fortæller samstemmende, at 1970'erne frem for noget andet årti, var en periode, hvor det var meget vanskeligt at regere, på grund af fragmenteringen i Folketinget.

I december 1974 blev Venstre-regeringen stemt ned på et forslag om indkomstpolitik. Forslaget blev fremsat uden forudgående drøftelse med arbejdsmarkedets parter eller Folketingets partier, og da der ved førstebehandling ikke viste sig flertal for planen, blev der udskrevet valg. Det var formentlig med overlæg, at Venstre-regeringen lod sig stemme ned. Hartling satsede på, at et valg

¹¹¹ Hartling, 1983: 124.

¹¹² Andersen, 1994: 150.

¹¹³ Andersen, 1994: 151.

¹¹⁴ Rasmussen & Rüdiger, 1990: 279.

¹¹⁵ Nyboe Andersen, 1989: 241-242.

kunne give en anderledes sammensætning af Folketinget, hvad der kunne give mere rum til politiske manøvrer.¹¹⁶ Gert Petersen, den senere partiformand for SF 1974-1991, fortæller om sit syn på Hartlings motiver for at udskrive valg:

"Vi tordnede imod, og denne gang var også S klart imod. Men jeg kunne høre på debatten, at selvom der var indvendinger mod detaljer kunne Hartling godt komme igennem med hovedlinien. Jeg blev derfor noget forbavset, da Hartling besteg talerstolen for at meddele, at han kunne høre, at flertallet var imod den geniale plan. Så måtte man høre folket. Han udskrev Folketingsvalg.

Sagen er, at en statsminister kan tillade sig kun at høre, hvad han gerne vil høre (Det var det samme, Krag gjorde, da han udskrev kildeskattevalget i 1966). Og nu ville Hartling have sit valg! Hans meget markante politik havde givet pote, det kunne udlæses af samtlige meningsmålinger."¹¹⁷

Taktikken var en succes i den henseende, at Venstre vandt 20 mandater (næsten en fordobling), men stemmerne blev taget fra de øvrige borgerlige partier, undtagen Fremskridtspartiet, hvorfor det på ingen måde blev nemmere at indgå forlig.¹¹⁸ Derfor viste det sig umuligt at samle flertal for besparelserne, selvom der blev forhandlet længe. Finansminister Anders Andersen forklarer:

"Vi genfremsatte så de lovforslag, vi havde lagt frem i december, da regeringen udskrev valg, og indledte forhandlinger med de andre partier. Vi kunne imidlertid ikke få de besparelser på statsbudgettet igennem, vi havde aftalt før valget. Jeg førte endeløse forhandlinger for at få dem til at acceptere de nødvendige besparelser. Men når vi nåede frem til, at vi troede at samtlige partier kunne acceptere forliget, var der altid et parti, der alligevel ikke ville være med. Til sidst måtte jeg konstatere, at vi ikke havde nogen jordisk chance for at skabe flertal for de besparelser, som vi havde givet vælgerne tilsagn om. Havde vi fået dem igennem, ville hele den økonomiske udvikling have formet sig helt anderledes."¹¹⁹

Venstreregeringen opgav ikke blot at finansiere skattelettelserne. De opgav også at regere. Der blev længe forhandlet om en bred borgerlig regering under ledelse af Venstre. Men da Fremskridtspartiets leder Mogens Glistrup var stærkt kritisk overfor den nye regering, endte det i stedet med, at Anker Jørgensen dannede en socialdemokratisk mindretalsregering.¹²⁰

Krisestemningen indfinder sig gradvist

Det kom bag på eksperter såvel som politikere, at arbejdsløsheden begyndte at stige. I marts 1974 havde embedsmændene i Økonomiministeriet ganske vist anslået, at en stigning i ledigheden kunne påregnes. Men de forventede at ledigheden ville komme til udtryk som en indsnævring af arbejdsudbuddet.¹²¹

Christen Sørensen var i 1974 økonom i Det økonomiske Råds sekretariat. Han fortæller hvordan han og hans kollegaer regnede sig frem til, at ledigheden ville stige. Det blev trykt, men overvismand Anders Ølgaard var skeptisk. Hver dag Anders Ølgaard mødte på arbejde, råbte han med et glimt i øjet; *"Hvor bliver ledigheden af?"* Det holdt han selvsagt op med, da den rent faktisk indfandt sig.¹²²

Den udbredte tro på, at arbejdsløshed var en saga blot, illustreres glimrende af Anker Jørgensen, der i et tilbageblik erindrer om, at der:

"I Danmark herskede en optimisme som vi har svært ved at forstå i dag. For eksempel skrev man – ikke blot journalister der farer med halve vinde, men estimerede økonomer – at arbejdsløshed var et

¹¹⁶ Nyboe Andersen, 1989: 213.

¹¹⁷ Petersen, 1998: 171-172.

¹¹⁸ Rasmussen & Rüdiger, 1990: 280-281.

¹¹⁹ Andersen, Anders, 1996: 149.

¹²⁰ Rasmussen & Rüdiger, 1990: 281.

¹²¹ Økonomisk Oversigt, marts 1974: 25-27.

¹²² Jævnfør samtale med Christen Sørensen 5. december 2003.

*overstået begreb, fordi regeringer nu ejede midler til at hindre ledighed. Med andre ord, den økonomiske videnskab er blevet så avanceret, at tryk på de rigtige knapper kan holde alle arbejdsføre mænd og kvinder i arbejde.*¹²³

Ikke desto mindre, i november 1974 var den stigende arbejdsløshed en kendsgerning. Ifølge Økonomisk Oversigt skyldtes det den internationale afmatning, der satte ind i efteråret, samtidig med at forårets stramninger af den økonomiske politik begyndte at virke. Det blev fremhævet, at betalingsbalancen blev belastet af en stigning i importen på 39 % mod en stigning i eksporten på kun 18 %. Når det kunne gå så galt, var det fordi, at prisreguleringen af lønningerne betød, at udefrakommende prischok omsatte sig i en bølge af nye omkostninger og prisstigninger.¹²⁴ Økonomiministeriets vurdering for fremtiden lød, at det ville tage flere år at komme af med betalingsbalanceunderskuddet, at der måtte imødeses betydelige strukturændringer i økonomien, og kun en langsom opgang i velstandsniveauet. Forudsætningen for at bringe dansk økonomi gennem denne kritiske fase var et stop for løn-pris-spiralen.¹²⁵

Økonomiministeriets kriseforståelse blev bakket op af vismændene i Det økonomiske Råd i deres rapport fra maj 1975, der omtalte krisen som den værste siden 1930'erne, og anslog at det kunne tage 3 år at overvinde den.¹²⁶ I 1974 havde man ikke været stemt for dansk enegang med en økonomisk ekspansion, da der ikke var udsigt til noget internationalt konjunkturopsving.¹²⁷ I løbet af det følgende år ændredes denne opfattelse.

Ligesom i Økonomiministeriet og i Det økonomiske Råd var man i Finansministeriet meget bekymrede over udviklingen, og her havde man særligt fokus på den offentlige sektor. Departementschef Erik Ib Schmidt havde udarbejdet Perspektivplan I og II, der udmaledede nogle dystre scenarier for hvorledes den offentlige sektor kunne udvikle sig hvis der ikke blev grebet ind. Det blev forudsagt, at de offentlige udgifter i 1985 ville vokse til hele 55 % af BNP, fra 42 % i 1970 (det viste sig efterfølgende at blive 58 %).¹²⁸

Krisen søges løst ved traditionel ekspansiv økonomisk politik

Selvom det var udtrykt temmelig entydigt, at den kraftige stigning i lønningerne ville hæmme strukturalpasningen i dansk økonomi, så steg lønningerne med eksorbitant hastighed. I de tre år 1970, 1971 og 1972 var pengelønningerne steget med cirka 15 % om året, og for de tre efterfølgende år 1973, 1974 og 1975 lå niveauet på cirka 20 %.¹²⁹ Det betød en reallønsstigning efter skat fra indeks 100 i 1970 til 120 i 1976. Hen ved to tredjedele af fremgangen skyldtes dog ikke så meget pengelønstigningerne, men Venstre-regeringens ufinansierede skattelettelser på 20 % af statsskatterne. Det var netop i kølvandet på disse skattelettelser, at reallønnen tog sit hidtil voldsomste spring opad.¹³⁰

Effekten af reallønningernes himmelflugt kunne ikke mærkes på forbruget og betalingsbalancen i 1975. På det tidspunkt var både politikere, embedsmænd og eksperter chokerede over stigningen i ledigheden, og opmærksomheden samlede sig primært om dette problem. I Det økonomiske Råds efterårsrapport fra 1975 vurderedes det, at der nu var en stigende forståelse blandt de øvrige OECD

¹²³ Jepsen, 1998: 47.

¹²⁴ Økonomisk Oversigt, november 1974: 15-18.

¹²⁵ Økonomisk Oversigt, november 1974: 28-29.

¹²⁶ Dansk Økonomi, maj 1975: 15.

¹²⁷ Dansk Økonomi, september 1974: 20.

¹²⁸ Østergaard, 1998: 272.

¹²⁹ Hansen, Jensen, Kjærsgaard & Rosted, 1993: 190.

¹³⁰ Hoffmeyer, 1993: 91.

lande for, at arbejdsløsheden kun kunne afhjælpes gennem en mere ekspansiv politik, hvorfor den internationale efterspørgsel ventedes at stige.

Endvidere vurderedes det, at en stigning i eksporten ikke kunne afhjælpe den danske arbejdsløshed alene. Arbejdsløsheden var nu blevet så stor, at man roligt kunne igangsætte ekspansive foranstaltninger, uden at det ville føre til en overophedning af økonomien.¹³¹ Midlet der blev foreslået, var en midlertidig momsnedsættelse. Samme måned som Det økonomiske Råds rapport udkom, september, vedtog Folketinget netop en sådan midlertidig momsnedsættelse (fra oktober 1975 til februar 1976), populært kaldet mimsen, sammen med en frigivelse af den bundne opsparing, og et ekstraordinært investeringsfradrag, – alt sammen med det udtalte formål at reducere ledigheden.¹³²

Momsnedsættelsen er det mest kendte indgreb i den økonomiske historie, men langtidsvirkningen af Venstreregeringens ufinansierede skattelettelser var større. Selvom socialdemokraterne ikke havde været med til at gennemføre skattelettelserne, så ville de ikke, da de overtog regeringsmagten, hæve skatterne til det hidtidige niveau, eller finde besparelser til at dække det hul, der var skabt på indtægtssiden på statens budget. Anker Jørgensen ønskede at stimulere efterspørgslen til gavn for beskæftigelsen. Til Folketinget udtalte han den 20. februar 1975: *”Denne udvikling i statsfinansernes balance er imidlertid forsvarlig i den nuværende økonomiske situation, hvor det fremtrædende problem som bekendt er en alt for stor arbejdsløshed.”*¹³³ Den generelt ekspansive økonomiske politik blev bakket op af Nationalbanken, der satte diskontoen ned fra 10 % til 7,5 % løbende over 1975.¹³⁴

Det var den udbredte forestilling, at denne økonomiske politik ville blive synkron med udlandets politik. Anker Jørgensen forklarede til Folketinget i oktober 1975: *”Vi kan kun komme ud af krisen, hvis en række betydende lande inden for og uden for EF tilrettelægger en ekspansiv økonomisk politik. Dette er erkendt inden for EF, bl.a. på topmødet i Bruxelles i juli.”*¹³⁵

I Det økonomiske Råd havde man anbefalet en ekspansiv økonomisk politik kombineret med lønstop. Det skyldtes, har den daværende overvismand Anders Ølgaard senere forklaret, at man søgte at foreslå en politisk acceptabel løsning. I vismændenes optik var det beklageligt, at kun den ekspansive politik blev realiseret og ikke lønstoppet. Forslaget om lavere moms derimod, indrømmer Anders Ølgaard, var ikke et særligt godt råd. For det viste sig at Danmark mod hensigten endte med at gå enegang med sin ekspansive politik.¹³⁶ Der blev lyttet til fagøkonomerne dengang. Anders Ølgaard fortæller at under indtryk af Oliekrisen var politikerne mere lydhøre end normalt over for fagøkonomernes råd.¹³⁷

Datidens rådgivere og beslutningstagere kan dog undskyldes med hensyn til den fejlslagne politik i forbindelse med mimsen. I EF/OECD var man blevet enige om en lokomotivstrategi, der skulle fremme vækst, men denne strategi blev ikke indfriet med fuld styrke. Tværtimod begyndte man i mange lande (undtagen USA, Schweiz og Danmark), at føre en politik, der beskyttede de hjemlige industrimarkeder i en sådan grad, at det blev omtalt som nymerkantilisme.¹³⁸

¹³¹ Dansk Økonomi, september 1975: 32-42.

¹³² Rasmussen & Rüdiger, 1990: 295.

¹³³ Mikkelsen, 1993: 172.

¹³⁴ Mikkelsen, 1993: 193.

¹³⁵ Marcussen, 1998: 60.

¹³⁶ Ølgaard, 1987: 226-227.

¹³⁷ Ølgaard, 2006.

¹³⁸ Hansen, Kjærsgaard & Rosted, 1990: 65, 287.

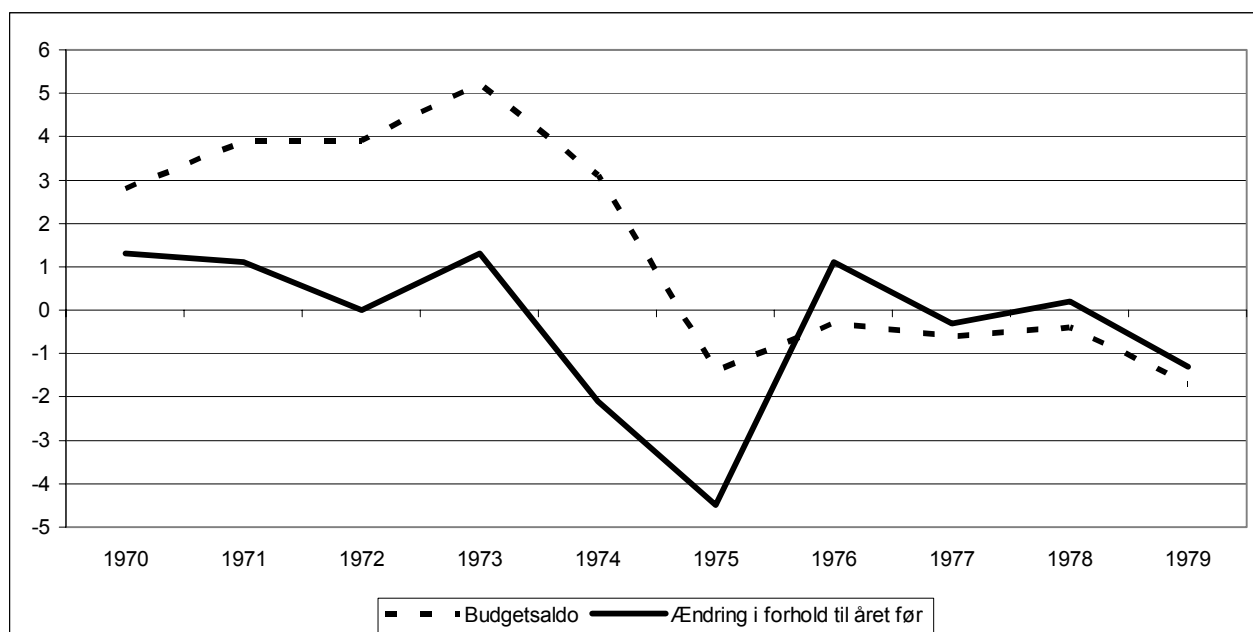
Selvom der både hos regeringens embedsmænd i Økonomiministeriet, og hos de uafhængige eksperter i Det økonomiske Råd, og hos beslutningstagerne i Folketinget, samt i Nationalbanken, var enighed om at føre en kortsigtet ekspansiv økonomisk politik, så var der trods alt ikke enighed over hele linien. Protesterne kom fra Finansministeriet, der også tidligere havde vist betænkelighed ved ekspansionen i den offentlige sektor.

I forbindelse med Det økonomiske Råds rapport fra maj 1975, havde Finansministeriets repræsentant anført, at den stimulering af efterspørgslen som rådet applauderede for, ville skabe strukturelle forvriddinger i dansk økonomi.¹³⁹ Knud Heinesen, socialdemokratisk finansminister fra 1975, fortæller, at han personligt hellere ville have meddelt offentligheden, at momsen ville være blevet sat op efter et halvt år frem for en midlertidig momsnedsættelse. Det ville have haft samme effekt, mener han. Blot med den forskel at staten ikke mistede indtægter.¹⁴⁰

På den nedenstående graf ”Finanspolitikken i 1970’erne” vises forskellige mål for finanspolitikken. For det første vises budgetsaldoen på statens budget som procent af BNP. Budgetsaldoen i sig selv, kan dog ikke tages som en tilstrækkelig indikator for om finanspolitikken var ekspansiv eller kontraktiv. Det er ændringen i budgetsaldoen i procent af BNP i forhold i forhold til året før, der er afgørende. En forøgelse af underskuddet tages som et udtryk for en finanspolitisk lempelse.

Som det ses kørte man med store overskud på statens budget i starten af 1970erne, og det var kun i forbindelse med de ufinansierede skattelettelser og mimsen i midten af årtiet, at der var tale om en udpræget ekspansiv finanspolitik, der straks blev erstattet med en mere neutral finanspolitik.

Finanspolitikken i 1970’erne



Kilde: Christensen, 1993: 120.

Som nævnt i kapitel 1 er det ovenstående et lidt for summarisk billede af finanspolitikken, men ovenstående graf stemmer dog i grove træk overens med den beregnede finanseffekt. Hansen, Kjærsgaard og Rosted beregner finanseffekten i *Dansk Økonomisk Politik* (1990). De når frem til at

¹³⁹ Dansk Økonomi, maj 1975: 9.

¹⁴⁰ Interview med Knud Heinesen 14. september 2005.

finanspolitikken var meget ekspansiv i 1974, endnu mere i 1975, Lettere kontraktiv i 1976, en smule ekspansiv i 1977 og 1978, og svagt kontraktiv i de følgende år.¹⁴¹

Effekten af den ekspansive økonomiske politik udeblev ikke. Selvom det nok må noteres som en fiasko, at arbejdsløsheden ikke blev reduceret, men stagnerede ved de 130.000 ledige i 1976, så dækkede det over, at beskæftigelsen blev forøget med 41.000 jobs og bruttonationalproduktet voksede med 6,5 %. Der er altså ingen tvivl om, at den ekspansive økonomiske politik virkede, som det var tilsigtet. Imidlertid voksede underskuddet på betalingsbalancen til det gigantiske beløb af 12 milliarder, hvad der svarede til 5,1 % af BNP.¹⁴² Det største underskud på betalingsbalancen som man havde haft siden man begyndte at lave opgørelser heraf.

Forskellige alternativer til den økonomiske politik skitseres

Hvordan kunne det gå så galt? Den ekspansive økonomiske politik succes beroede på en forventning om et internationalt konjunkturuomslag. Man troede at de øvrige OECD lande ville begynde at føre en ekspansiv økonomisk politik, men det skete ikke. I hvert fald ikke i tilstrækkelig grad.

I Det økonomiske Råds rapport fra april 1976 skrev man, at der internationalt, navnlig i (Vest)Tyskland, var sket en reorientering i den økonomiske politik bort fra de keynesianske teorier, der dominerede i fuldbeskæftigelsesæraen.¹⁴³ Et forhold der underminerede navnlig små åbne økonomiers mulighed for at føre en ekspansiv økonomisk politik, idet en stor del af den øgede efterspørgsel denne politik genererede, ville blive brugt til øget import, således at betalingsbalanceunderskuddet blev øget, og arbejdspladserne blev skabt i udlandet i stedet. Konsekvensen af dette ræsonnement havde regeringen allerede draget i marts, hvor det i Økonomisk Oversigt hed, at finanspolitikken skulle være kontraktiv i anden halvdel af 1976, og at der skulle tages mere hensyn til udviklingen på betalingsbalancen.¹⁴⁴

Frustrationen over det manglende internationale fodslag i den økonomiske politik er tydelig at aflæse hos Det økonomiske Råd. De økonomiske vismænd havde i april 1976 skitseret, hvorledes de keynesianske ideer var på tilbagetog, og hvilke konsekvenser det havde for økonomien. Keynesiansk praksis bestod, ifølge vismændene, i at styre efterspørgslen på kort sigt, altså inden for et fokus på 1-2 år.¹⁴⁵ I november 1976 erkendtes det, at de andre lande hellere ville bekæmpe inflationen, og at det nu var nødvendigt med en langtidsplan for dansk økonomi.¹⁴⁶ Det indikerede at vismændene havde opgivet at praktisere kortsigtet efterspørgselsstyring, og i maj 1977 skrev man, at Keynesmodellen var kasseret.¹⁴⁷

Det økonomiske Råd understregede igen og igen, at Danmark først og fremmest var afhængig af indkomstpolitikken. En forbedret international konkurrenceevne var afhængig af en mådeholden lønudvikling. Samme budskab kom fra OECD, der dog var mere præcise med at udpege, hvad der udgjorde problemerne i dansk økonomi.

Indtil 1975 havde anbefalingerne fra OECD været analog med dem i Økonomisk Oversigt og Det økonomiske Råd. Før arbejdsløsheden satte ind, havde man anbefalet en stram økonomisk politik og en stram indkomstpolitik, og herefter, da ledigheden sprang i vejret, havde man anbefalet en

¹⁴¹ Hansen, Kjærsgaard & Rosted, 1990: 118.

¹⁴² Hansen, Jensen, Kjærsgaard & Rosted, 1993: 290-293. Danmarks statistik, 2001: 50 års oversigten.

¹⁴³ Dansk Økonomi, april 1976: 15-25.

¹⁴⁴ Økonomisk Oversigt, marts 1976: 5-25.

¹⁴⁵ Dansk Økonomi, april 1976: 21.

¹⁴⁶ Dansk Økonomi, november 1976: 13-14.

¹⁴⁷ Dansk Økonomi, maj 1977: 30.

ekspansiv økonomisk politik, herunder en momsnedsættelse. I kølvandet på det rekordstore underskud på betalingsbalancen holdt man op med at betragte krisen som et konjunkturbetinget fænomen, og flyttede fokus over på strukturelle problemer ved dansk økonomi. Man vendte tilbage til at anbefale en stram økonomisk politik og en stram indkomstpolitik. Indkomstpolitikken skulle ikke fastsættes på kort sigt, men på mellemlangt sigt. Og man hæftede sig især ved den negative effekt, den automatiske dyrtidsregulering havde på lønudviklingen på det danske arbejdsmarked.¹⁴⁸

Mens OECD pressede yderligere i retning af indkomstpolitik forstået som løntilbageholdenhed, kom der i 1976 en modsatrettet kritik af Det økonomiske Råd fra en gruppe unge økonomer, der havde sluttet sig sammen under navnet Socialistiske Økonomer, opkaldt efter en gruppe af tilsvarende navn fra 1930'erne. Socialistiske Økonomer mente for det første, at der ikke var empirisk belæg for, at det var lønomkostningerne, der var skyld i dansk økonomis balanceproblemer. For det andet mente de at effekten af en forbedret konkurrenceevne ikke ville slå igennem, før end en international højkonjunktur satte ind, hvilket næppe ville ske på denne side af 1980. Socialistiske Økonomer foreslog i stedet, at man tog andre midler i brug:

*"Det danske arbejdsløsheds- og betalingsbalanceproblem er i vores øjne af en sådan art og af et sådant omfang, at der skal være en langt mere planmæssig samfundsmæssig styring af investeringer, produktion og udenrigshandel til at løse det – snarere end at betro problemets løsning til kapitalejerne i de eksporterende og importkonkurrerende erhverv efter deres forgodtbefindende, hvis blot de slipper med at betale mere i løn."*¹⁴⁹

Som eksempler på mere planmæssig samfundsmæssig styring blev nævnt: Ansættelse af flere offentlige ansatte i social-, sundheds- og uddannelsessektoren. Øget boligbyggeri gennem statsfinansiering til lav rente. Diverse offentlige anlægsarbejder. Udbygning af kollektiv trafik. Etablering af offentlig industriproduktion. Samfundsmæssig kontrol af prisdannelsen. Statsstyring af investeringer som skulle målrettes produktion af alternativ energi, og oprettelse af handelsaftaler med de socialistiske lande.¹⁵⁰

Socialistiske økonomers kritik gav genlyd i den akademiske debat, men førte ikke til en holdningsændring hos Det økonomiske Råd. Ikke desto mindre lancerede vismændene en alternativ plan, der kunne forbedre Danmarks konkurrenceevne ad andre veje end blot gennem øget løntilbageholdenhed i forhold til udlandet. Man kunne foretage en devaluering af den danske krone, og derved opnå den eftertragtede konkurrenceevneforbedring.

Det var en mulighed, som man havde overvejet allerede i rapporten fra maj 1975. Dengang havde vismændene selv afvist ideen. Dengang mente man at der var risiko for, at det på lidt længere sigt ville lede til yderligere lønstigninger og blot forstærke de inflationære tendenser i økonomien. Dengang havde vismændene høstet kritik fra fagøkonomerne i rådet, der hævdede at en devaluering var en mere oplagt løsning, end vismændene udlagde det. Måske i kraft af denne kritik, og måske i kraft af mangel på alternativer, lanceredes ideen på ny i maj 1977.

Den oprindelige frygt gik på, at købekraftforringelsen som en stor devaluering ville medføre for lønmodtagerne, ville udløse et massivt krav om kompensation. I 1977 mente man at have fundet en måde hvorpå man kunne omgå dette problem, nemlig glidende devalueringer. Ad den vej kunne man gradvist forbedre konkurrenceevnen, uden at lønmodtagerne ville opleve pludselige velstandsforringelser, der kunne give anledning til ublu lønkrav.

¹⁴⁸ Marcussen, 2002: 103-104, 109.

¹⁴⁹ Brink, Dencik, Groth, Koch, Kongshøj Madsen & Persson, 1976: 6.

¹⁵⁰ Brink, Dencik, Groth, Koch, Kongshøj Madsen & Persson, 1976: 68-69. 76-78, 82.

Ulempen ved en sådan strategi var naturligvis, at den kunne virke rentedrivende. Kreditorerne kunne forventes at forlange højere rente som modvægt til risikoen for en devaluering. Vismændene var dog af den overbevisning, at hvis de glidende devalueringer resulterede i et lavere underskud på betalingsbalancen, ville det på den anden side give øget tillid til den danske valutapolitik, hvorved den rentedrivende effekt ville være udlignet.¹⁵¹

Budskabet blev gentaget i maj 1979, hvor det hed sig, at glidende devalueringer politisk og socialpsykologisk ikke var så belastende som indkomstpolitikken, fordi denne strategi ikke krævede direkte medvirken af lønmodtagerorganisationerne.¹⁵² Det var ord, der nok blev tillagt stor vægt hos beslutningstagerne på Christiansborg, der både i 1975, 1977 og 1979 havde måttet gribe ind i overenskomsterne til fagbevægelsens store utilfredshed.

Bent Rold Andersen, der var overvismand frem til 1978, understreger i et tilbageblik, at man var meget forsigtig med at give politiske anbefalinger om at devaluere. På den ene side mente man, at det var en forsvarlig økonomisk politik rent nationaløkonomisk set, men hvis en devaluering ikke skulle resultere i inflation og intet andet, så krævede det en følgelovgivning der skulle fastholdes i to eller tre overenskomstperioder, og det krævede en stabil flertalsregering.¹⁵³

Som det fremgår af det ovenstående, er denne udtalelse ikke helt i overensstemmelse med, hvad der blev skrevet i rapporten i 1979. Her anbefalede vismændene drypvise devalueringer for at gøre det overflødigt at fastlægge overenskomsterne politisk. Det viser at den økonomiske fagkundskab i slutningen af 1970'erne blev stadig mere disponerede for en devalueringsstrategi, som midlet til at rette op på balanceproblemerne i dansk økonomi.

Politiske brydninger som følge af betalingsbalanceunderskuddet

Den økonomiske krise affødte forstærkede politiske brydninger i Folketinget, både imellem fløjene og indbyrdes på fløjene. Socialdemokratiet var stemt for at føre indkomstpolitik af hensyn til betalingsbalancen, mens SF orienterede sig i retning af Socialistiske Økonomers argumentation, hvilket indebar at man ikke ville være med til at føre indkomstpolitik, hvis dette var det samme som at begrænse lønstigningerne. Den samme holdning indtog i øvrigt også Venstresocialisterne og Danmarks kommunistiske Parti, der med mellemrum var repræsenteret i Folketinget i disse år. Det betød at Socialdemokratiet ikke kunne regne med venstrefløjen til at gennemføre sin reformpolitik.

På højrefløjen var der også uenigheder om den politiske kurs. Fremskridtspartiet var ligesom venstrefløjspartierne umulige at få til at lave indkomstpolitik, så derfor kunne der aldrig samles et borgerligt flertal herfor. De små nye midterpartier CD og Kristeligt Folkeparti var ofte med til at lave forlig sammen med socialdemokraterne og de radikale. De gamle borgerlige partier, Venstre og de konservative, indgik nogle gange forlig, men der var tydeligvis indbyrdes uenighed om kursen de to partier imellem.¹⁵⁴

De konservative var hårdt pressede på grund af svigtende succes ved Folketingsvalgene (i 1975 blev de reduceret til 5,5 %, og en meningsmåling i 1976 gav dem 4,3 % af vælgernes opbakning). Derfor var de konservative i en periode i midten af 1970'erne ikke særligt opsøgende med hensyn til at få indflydelse. Denne politik ændredes dog gradvist. Så skete det, at Venstre dannede regering med Socialdemokratiet i 1978, hvad der igen skilte de to partier fra hinanden. Først efter SV regeringens

¹⁵¹ Dansk Økonomi, maj 1977: 65.

¹⁵² Dansk Økonomi, maj 1979: 26-27.

¹⁵³ Rold Andersen, 1987: 234.

¹⁵⁴ Hoffmeyer, 1993: 115-121.

sammenbrud i 1979 fandt de to partier nogenlunde fælles fodslag.¹⁵⁵ Svend Auken fortæller om årene 1975-1978:

*"I de år kunne man spille på det århundredegamle had mellem konservative og Venstre. Hvis Venstre var med, var de konservative imod, og hvis de konservative var med, så var Venstre imod. Var man en smule behændig som udvalgsformand, så kunne man få meget igennem."*¹⁵⁶

Uenigheden mellem Venstre og Det konservative Folkeparti beroede dog ikke alene på taktiske overvejelser og personstridigheder. Det var gennemgående, at når de konservative afstod fra at deltage i kriseforligene, var det med begrundelsen, at det ville reducere efterspørgselen og dermed skade erhvervenes indtjening, og at de frygtede, at krisepolitikken ville øge ledigheden.¹⁵⁷ Når Venstre undlod at deltage i kriseforlig skyldtes det, at de ikke fandt stramningerne tilstrækkelige. Allerede i 1978 stod det på Venstres politiske dagsorden, at reallønnen ikke måtte stige frem til 1985.¹⁵⁸

Der ses altså et skisma mellem Venstre og de konservative, der muligvis skal forstås således, at sidstnævnte primært varetog de mindre selvstændiges og funktionærernes interesser, mens Venstre bakkede op om kravene fra de større industrivirksomheder og Dansk Arbejdsgiverforening, der forlangte lavere omkostninger og forbedret konkurrenceevne.¹⁵⁹

De største konflikter der fulgte i kølvandet på betalingsbalancekrisen, var dog dem der opstod mellem Socialdemokratiet og fagbevægelsen. Socialdemokratiet greb ind i overenskomsterne tre gange i træk, nemlig i 1975, 1977 og 1979. Hensigten var at begrænse lønudviklingen, der da også nåede ned på omkring 10 % lønstigninger i perioden 1976-1982. Det var en halvering af stigningerne i pengelønnen i forhold til årene forud, hvad der på grund af inflationen ledte til en svagt vigende realløn.

Udover overenskomstindgrebene gennemførte Socialdemokratiet med forskelligt flertal en række indkomstpolitiske foranstaltninger. Der blev således gennemført lovgivning med et decideret indkomstpolitisk sigte i august 1976, december 1976, april 1977, juni 1977, september 1978, og marts 1979. Lovgivningen bestod på den ene side af jævnlige pris og avancementstop, stop for huslejestigninger, og på den anden side begrænsninger af dyrtidsportioner.¹⁶⁰

Socialdemokratiet overvejede i 1976 at lade en række dyrtidsportioner bortfalde. Omtrent samtidig i LO og Socialdemokratiet fandt man på at begrænse antallet af dyrtidsportioner, således at hvis der blev udløst mere end to om året, skulle de resterende indbetales af staten til ATP, senere Lønmodtagernes Dyrtidsfond.¹⁶¹ Det var Socialdemokratiets forsøg på at lave socialt afbalanceret krisepolitik.

Fagbevægelsen blev forbitret over regeringen. Efter fagbevægelsens opfattelse opgav regeringen fuld beskæftigelse som første prioritet. Endvidere var man skuffet over regeringens indgriben i overenskomsterne. Fra LO's side tilkendegav man i utvetydige vendinger, at man opfattede det som en knægtelse af fagbevægelsens frie forhandlingsret.¹⁶²

Der var ikke tale om, at Socialdemokratiet og fagbevægelsen havde et markant forskelligt syn på indkomstpolitik. Uenigheden gik på to ting: Dels at fagbevægelsen følte sig underløbet af

¹⁵⁵ Fonsmark, 1992: 34-36. Schlüter, 1999: 93-94.

¹⁵⁶ Larsen, 1999b: 134.

¹⁵⁷ Håndbog i dansk Politik, 1978/79: 332. Håndbog i dansk Politik, 1979/80: 42.

¹⁵⁸ Håndbog i dansk Politik 1978/79: 329, 332.

¹⁵⁹ Fink, 1996: 142.

¹⁶⁰ Hoffmeyer, 1993: 91, 117-119.

¹⁶¹ Heinesen, 2006: 262. Nyrup, 2005: 118. Rasmussen & Rüdiger, 1990: 296.

¹⁶² Rasmussen, 1981: 219. Jepsen, 1998: 67-68.

regeringen, der satte dem ud af spillet ved at lovgive om overenskomsterne. Og dels i hvilket omfang man havde fået opfyldt tilstrækkeligt med betingelser for at deltage i indkomstpolitikken. Fagbevægelsen mente at Socialdemokratiet havde fået for lidt til gengæld for indkomstpolitikken.

I fagbevægelsen erkendte man nødvendigheden af løntilbageholdenhed. Men samtidig stod man ultimativt på kravet om at få Økonomisk Demokrati, hvor en del af overskuddet i virksomhederne skulle kanaliseres til en central styret lønmodtagerfond. Daværende økonom i LO, Poul Nyrup, fortæller i et tilbageblik om Økonomisk Demokrati (ØD):

*"Grundideen med ØD var på en og samme gang at sikre flere vigtige ting: Større medbestemmelse. Retfærdig fordeling af udbyttet som følge af løntilbageholdenhed. Aktive investeringer i nye arbejdspladser i stedet for privat forbrug. Strukturændringer i erhvervslivet. Udglatning af konjunkturerne gennem offensiv investeringspolitik. Vi ville løse en række store spørgsmål på den smalle vej og samtidig sikre, at lønmodtagerne havde noget at have deres ansvarsfølelse i."*¹⁶³

Så længe kravet om ØD ikke blev opfyldt, var LO ikke videre samarbejdsvillig. Heller ikke selvom det lykkedes socialdemokraterne at forbedre forholdene for de lavest lønnede på arbejdsmarkedet.

I 1977 var det en del af mæglingforslaget, at der blev indført en garantiløn på 29 kr. i timen. Dansk Arbejdsgiverforening forkastede forslaget, men regeringen ophøjede det til lov. Alligevel affødte det vrede fra fagbevægelsen, der gentagne gange vendte sig mod regeringens indkomstpolitiske initiativer.

Et andet punkt hvorpå LO stod stejlt var reallønnen. I LO ville man ikke acceptere et reallønsfald, når det ikke øgede beskæftigelsen.¹⁶⁴ Finansminister Knud Heinesen fortæller at LO især var forbitrede over, at de kunne få rekordstore lønstigninger, når der sad borgerlige regeringer, mens de måtte døje med reallønsfald, når der sad en socialdemokratisk regering.¹⁶⁵

Modsætningsforholdet mellem fagbevægelsen og Socialdemokratiet kan fremstå større end det egentlig var. Fagbevægelsen med LO i spidsen var jo konstant i en forhandlingsposition, og regeringen var en af forhandlingsparterne. Hvis LO virkede for tilfreds med resultaterne, kunne det svække deres forhandlingsposition og overfor arbejdsgiverne, der ofte trak i den modsatte retning af fagbevægelsens interesser.

Socialdemokratiets strategi: Tvistpolitikken

Der var ikke blot tale om en splittelse mellem fagbevægelsen og Socialdemokratiet. Internt i Socialdemokratiet var der også uenighed om den økonomiske politik. I sine erindringer fremstiller Poul Nyrup det således, at uenighederne blev relateret til de ansvarsområder, som de forskellige ministre varetog:

*"Der var to linier – nu som før i Socialdemokratiet omkring den økonomiske politik. Per Hækkerup og Knud Heinesen sad jo med valutaproblemerne og det statslige underskud helt inde på kroppen. Heroverfor stod en anden linie – Svend Aukens, Jens Kampmanns og Ivar Nørgaards, som talte om en stor strategisk devaluering og masser af investeringer – men mindre om underskudsproblemerne. Ikke at de ikke havde øje for det, men prioriteringen var anderledes."*¹⁶⁶

Den politik Socialdemokratiet landede på, indeholdt dog ikke devalueringer. Denne strategi blev først indledt i 1979, og vil blive behandlet i tredje kapitel. Fra 1977 og frem, satte Socialdemokratiet på, at fremme strukturændringer i dansk økonomi. Det skulle være en tilpasning til, hvad der nu opfattedes som permanent ændrede økonomiske og teknologiske vilkår. Det blev

¹⁶³ Nyrup, 2005: 118.

¹⁶⁴ Rasmussen & Rüdiger, 1990: 303.

¹⁶⁵ Interview med Knud Heinesen 14. september 2005.

¹⁶⁶ Nyrup, 2005: 152.

udmøntet i en tostrengt udgiftspolitik, der senere blev kendt som tvistpolitikken, fordi den så at sige tvistede efterspørgslen væk fra privat efterspørgsel med højt importindhold og over imod offentlig efterspørgsel med lav importindhold.¹⁶⁷

Kaj Kjærsgaard, der var ansat i Økonomiministeriet i 1970'erne, forklarer at embedsmændene var klar over, at ikke alle typer af efterspørgsel var lige tung for betalingsbalancen. Det gjaldt om at anvende pengene til investeringer og til direkte beskæftigelse og ikke bare hælde pengene i konsum.¹⁶⁸

Tvistpolitikken bestod af en ekspansiv og en kontraktiv gren. På den side igangsatte man nye offentlige aktiviteter, herunder erhvervsfremmende foranstaltninger. Desuden blev der lagt vægt på anlæg af nye energiforsyningssystemer som et naturgasnet og omstilling fra olie- til kulforbrug i kraftværkerne. Hertil kom en opprioritering af arbejdsmarkedspolitikken. På den anden side skulle udviklingen i det samlede forbrug totalt set ikke stige.¹⁶⁹

Regeringens prioritering af den offentlige sektor i den økonomiske politik i disse år, kan aflæses af Anker Jørgensens åbningstaler til Folketinget. I 1976 gjorde han det klart, at man *"var imod nedskæringer der forringer nødvendige ydelser til befolkningen som forøgede ulighederne i det danske samfund."* I 1977 supplerede han dette synspunkt:

*"Tiden er ikke til en videreførelse af store nedskæringer på de offentlige ydelser til befolkningen. I en periode med begrænsede midler kan der være så meget mere grund til at gøre en indsats for at opnå kvalitetsforbedringer på områder, hvor det kan ske uden større omkostninger."*¹⁷⁰

Det endte imidlertid med en ekspansion af den offentlige sektor og de offentlige udgifter. Der kom en forskydning i det relative forhold mellem offentlig og privat. Fra 1977 til 1982 steg de samlede offentlige udgifter jævnt fra 46,8 % af BNP til 59,2 % af BNP.¹⁷¹ Fra 1975 til 1979 blev der skabt 32.000 arbejdspladser i den private sektor, imod 109.000 i den offentlige sektor. I 1982 var der dobbelt så mange privat ansatte som offentlig ansatte, mens der i 1970 havde været fire gange så mange privat ansatte som offentligt ansatte.¹⁷² Var det en bevidst politisk strategi fra Socialdemokratiets side, eller var det et udslag af, at udviklingen kom ud af kontrol?

Augustforliget i 1976 sidestilles ofte med Augustforliget i 1977. Men der var forskel. Og den forskel viser, at Socialdemokratiet bevidst prioriterede en udvidelse af den offentlige sektor. Hvor Augustforliget i 1976 næsten udelukkende havde været en ren økonomisk stramning med henblik på at dæmpe forbruget, så var Augustforliget i 1977 et tydeligt eksempel på tviststrategiens tostrengede udgiftspolitik.

Samtidig med at man hævede momsen fra 15 % til 18 %, og forhøjede en lang række afgifter, så ansatte man samtidig flere i det offentlige. Flere hjemmehjælpere, flere ansatte indenfor post- og telegrafvæsenet, ansættelse af ca. 1000 politifolk, øget skibsbygning, udbygning af havne, tilskud til private og statslige skove, 300 millioner til bekæmpelse af arbejdsløshed, herunder tilskud til virksomheder der ansatte unge og oprettede praktikpladser. Totalt set rummede forliget en offentlig indsats på ti milliarder kroner over tre år, hvor der i Augustforliget i 1976 kun var blevet afsat en milliard kroner. Oven i beskæftigelsesindsatsen rummede forliget også en pakke med lempelser for

¹⁶⁷ Andersen, Linderoth, Smith & Westergård-Nielsen, 2004: 25.

¹⁶⁸ Interview med Kaj Kjærsgaard 14. september 2005.

¹⁶⁹ Hansen, 1983: 213-214.

¹⁷⁰ Marcussen, 1998: 60.

¹⁷¹ Danmarks Statistik, 2001: 50 års oversigten.

¹⁷² Hansen, Jensen, Kjærsgaard & Rosted, 1993: 292-297.

erhvervslivet, primært i form af mere generøse afskrivningsregler.¹⁷³ Alt dette var en bevidst opprioritering af den offentlige sektor og en bevidst forøgelse af de offentlige udgifter.

Udformningen af Augustforliget i 1977 skal ses i lyset af Det økonomiske Råds rapport fra 1977, der også kaldtes chokrapporten. Det var i denne rapport at Keynesmodellen blev erklæret for kasseret på internationalt plan. Her forudså vismændene at arbejdsløsheden ville stige yderligere i 1978, samtidig med at der ville komme et dundrende underskud på betalingsbalancen.¹⁷⁴

Socialdemokratiet med Anker Jørgensen i spidsen ville ikke acceptere stigende arbejdsløshed, det lå i deres, og i hele samtidens selvforståelse, at politikerne havde ansvaret og mulighederne for at sikre fuld beskæftigelse.¹⁷⁵ Det var nu erkendt, at man ikke kunne føre en kortsigtet ekspansiv økonomisk politik, der skulle sikre fuld beskæftigelse indtil konjunkturerne vendte.

Derfor måtte man nu føre en mere langsigtet krisepolitik. På en og samme tid måtte man føre en politik, der søgte at reducere både ledigheden og underskuddet på betalingsbalancen. Her var en ekspansion af den offentlige sektor mere farbar end at øge de private indkomster, og samtidig var det en udbygning af den velfærdsstat, som socialdemokraterne så som deres værk, og som de var så stolte af.

Det er svært at forestille sig at den offentlige ekspansion skete utilsigtet. Det var Socialdemokratiets politik i 1970'erne. Der er imidlertid næppe nogen tvivl om, at politikken næppe var hvad alle socialdemokrater ønskede sig. Den uenighed i partiet som Poul Nyrup skitserede i indledningen til dette afsnit, viser at den linie som Per Hækkerup og Knud Heinesen stod for, måtte vige for den linie som Svend Auken og Ivar Nørgaard stod for.

Efterhånden udviklede tvistpolitikken sig, og blev nærmest institutionaliseret efterhånden som krisen varede ved, og fik derved sin egen dynamik. Selvom tvistpolitikken var et forsøg på at lave en mere langsigtet krisepolitik, havde det næppe været udgangspunktet, at den skulle blive permanent.

Regeringen valgte at substituere det private forbrug med offentligt forbrug. Den økonomiske forståelse bag politikken var stadig den, at man kunne skabe arbejdspladser via efterspørgslen. I en normal situation var man tilbøjelig til blot at øge efterspørgslen via generelle midler, altså stimulere det private forbrug. Men i en situation med kæmpe underskud på betalingsbalancen og inflationære tendenser, valgte man i stedet en tostrengt strategi med direkte subsidier til investeringer og flere offentlige ansatte.

Denne politik var mere venlig overfor betalingsbalancen. For hver en million kroner man pumpede ud i privat konsum, ville måske 350.000 blive brugt på import, og kun 650.000 ville stimulere økonomien herhjemme. Derfor valgte man at springe det led over, og sikre at alle pengene blev anvendt på at støtte investeringer og beskæftigelse.

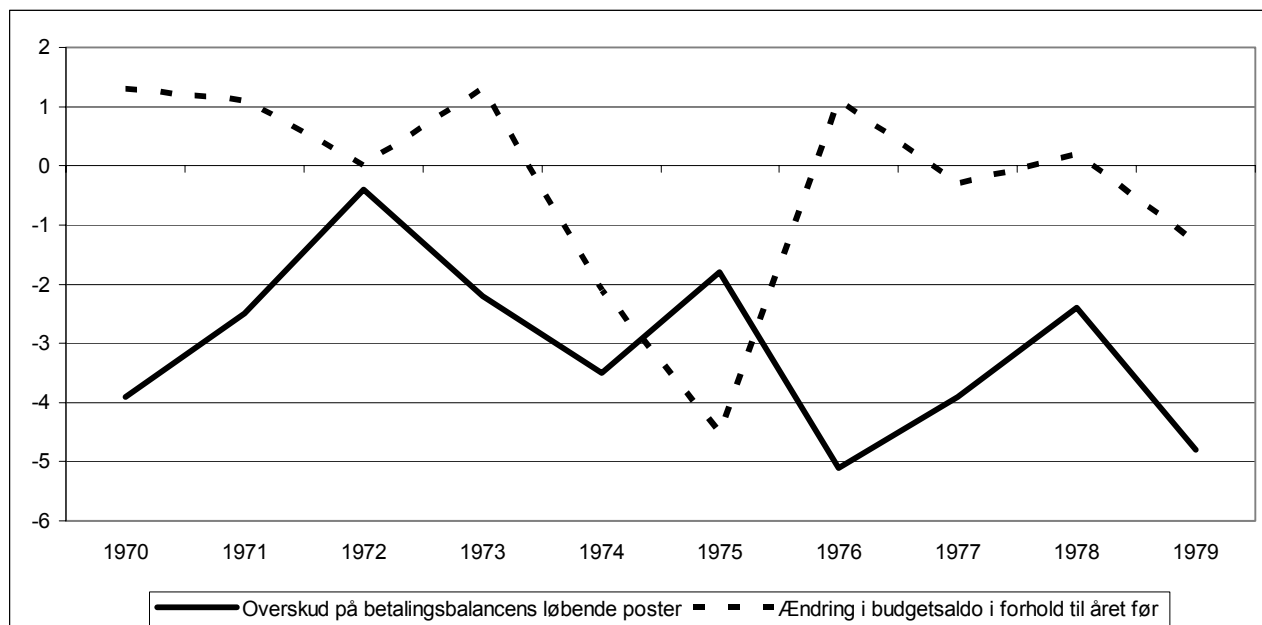
I kraft af tvistpolitikken lykkedes det for en kort periode at føre en moderat ekspansiv finanspolitik, samtidig med at man forbedrede udviklingen på betalingsbalancen. Dette kan ses på grafen "Finanspolitikken i 1970'erne sammenholdt med udviklingen på betalingsbalancen," der sammenholder de to grafer. Måleenheden er procent af BNP. I 1977 og 1978 blev importen dæmpet, selvom finanspolitikken var moderat ekspansiv.

¹⁷³ Håndbog i dansk Politik, 1978/79: 334. Rasmussen og Rüdiger, 1990: 297.

¹⁷⁴ Larsen, 1999: 290.

¹⁷⁵ Andersen, Linderøth, Smith & Westergård-Nielsen, 2004: 25.

Finanspolitikken i 1970'erne sammenholdt med udviklingen på betalingsbalancen



Kilde: Danmarks statistik, 2001: 50 års oversigten. Christensen, 1993: 125.

Kompromisset om dagpengene

I slutningen af 1970'erne kom der mere fokus på arbejdsmarkedspolitik. Den tiltagende langtidsledighed betød, at mange forsikrede ledige risikerede at glide ud af a-kasse systemet og over i kontanthjælpssystemet. Retten til dagpenge forudsatte nemlig, at man havde haft 26 ugers beskæftigelse indenfor de sidste tre år. I 1976 havde man midlertidigt udvidet det til fire år. Men arbejdsløsheden bestod, og dermed forsvandt problemet ikke. I 1978 vedtog man så den midlertidige moratorieordning, der indebar at ingen dagpengemodtagere kunne miste dagpengeretten som følge af lang tids ledighed.¹⁷⁶

Fænomenet med langtidsledige og evigt medlemskab af a-kasser gav anledning til bekymring over, om dagpengesystemet ikke ville blive misbrugt af folk, som reelt ikke stod til rådighed for arbejdsmarkedet. Fra Dansk Arbejdsgiverforening blev der i foråret 1979 udtrykt det synspunkt, at de høje dagpengesatser gjorde, at mange ikke stod til rådighed for arbejdsmarkedet. Dette kom til udtryk ved, at der ifølge en spørgeskemaundersøgelse lavet af organisationens medlemmer, fandtes mange ubesatte stillinger, samtidig med at der fandtes høj ledighed.¹⁷⁷

Det kom også til udtryk i Det økonomiske Råds rapport fra november 1978, hvor vismændene behandlede sammenhængen mellem langtidsledighed og arbejdsløshedsforsikringen. De skrev at den lange periode med ledighed havde fået som konsekvens, at der kunne være opstået utilsigtet brug af dagpengesystemet. Dette kunne vise sig ved, at ledigheden i forbindelse med et opsving måske ikke kunne nedbringes alene via øget efterspørgsel.¹⁷⁸

Samtidig med at moratorieordningen blev indført, forpligtigede regeringen sig da også til at finde en løsning på langtidsledighedsproblemet. Resultatet af forhandlingerne om hvordan det skulle

¹⁷⁶ Hendeliowitz, 2003: 37, 40.

¹⁷⁷ Lind, 1981: 59.

¹⁷⁸ Dansk Økonomi, november 1978: 78.

udfoldes, blev at de langtidsledige skulle modtage et arbejdstilbud efter senest 4 års ledighed, og at dette arbejdstilbud medførte, at de genoptjente retten til dagpenge. Det blev arbejdsformidlingerne og de regionale arbejdsmarkedsnævn, der blev ansvarlige for implementeringen af lovgivningen.¹⁷⁹

Under forhandlingerne med Arbejdsministeriet havde LO været mest stemt for, at lade de langtidsledige falde ud af arbejdsstyrken. Man mente at de langtidsledige var nogle, der brugte a-kasse systemet uhensigtsmæssigt, og at de ikke kunne ses som tilhørende den egentlige arbejdsstyrke. I modsætning hertil stod Dansk Arbejdsgiverforening, der mente at det i en lavkonjunktur ville være uhensigtsmæssigt at mindske arbejdsstyrken, ud fra den grundlæggende antagelse, at et højt antal ledige ville mindske lønpresset.¹⁸⁰ Interessesforskellen mellem DA og LO gik altså på, at LO gerne ville have høje dagpenge for en eksklusiv del af arbejderklassen, mens DA hellere ville have lavere dagpenge og en stor arbejdsstyrke.

Socialdemokratiet, såvel som fagbevægelsen, så gerne at arbejdsgiverne skulle betale den første korte arbejdsløshedsperiode, i det man ville undgå hjemsendelsesledighed. Man mente det var misbrug af dagpengeordningen, når virksomheder med svingende behov for arbejdskraft havde en regelmæssig praksis med at afskedige og ansætte de samme arbejdere, alt efter vejrliget, ordrebøgenes tykkelse og så videre.¹⁸¹

Resultatet blev et kompromis, hvor a-kasserne fik udvidet deres rekrutteringsgrundlag og arbejdsgiverne blev sikret en stor arbejdsstyrke. Kommunerne slap for en stor udgift, idet de langtidsledige blev fastholdt i a-kassesystemet frem for at glide over i det kommunalt administrerede kontanthjælpssystem.¹⁸² Socialdemokratiet fik til gengæld deres politiske prioritet igennem, nemlig at krisepolitikken skulle tilgode de svageste. Det betød at de høje dagpengesatser blev fastholdt, og at overførselsindkomsterne blev reguleret i højere takt end lønningerne. Således steg dagpengenes dækningsgrad for både faglærte og ufaglærte arbejdere i 1970'erne frem til 1978, hvorefter niveauet stagnerede.

Eftersom a-kasserne i Danmark primært er finansieret af staten, blev det også staten, der kom til at betale for dette kompromis, hvad der førte til en belastning af de offentlige budgetter. I 1974/75 udgjorde statens udgifter i forbindelse med finansieringen af dagpengene 2,5 % af statens budget, mens det i 1977/1978 drejede sig om 5,6 %.¹⁸³

Der er næppe tvivl om, at de høje dagpengesatser gjorde det mere attraktivt at være i a-kasse frem for kun at have kontanthjælpen at falde tilbage på. Det kan også iagttages, at forsikringsgraden i den danske arbejdsstyrke tog et spring opad fra 48 % i 1978 til 58 % året efter. Imidlertid er denne stigning en del af generel trend, der startede nøjagtig samtidig med at ledigheden begyndte at stige. Forsikringsgraden er målt i procent af arbejdsstyrken.

Forsikringsgraden i 1970'erne

1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
34 %	34 %	34 %	34 %	34 %	37 %	43 %	46 %	48 %	58 %

Kilde: Danmarks statistik, 2001: 50 års oversigten

¹⁷⁹ Hendeliowitz, 2003: 41.

¹⁸⁰ Hendeliowitz, 2003: 40-41.

¹⁸¹ Auken, Jensen & Buksti, 1982: 76.

¹⁸² Hendeliowitz, 2003: 42-43.

¹⁸³ Lind, 1985: 65-66.

Af andre foranstaltninger som Socialdemokratiet fik igennem i den sidste halvdel af 1970'erne (primært sammen med de små midterpartier) kan nævnes: Dimittendordningen fra 1976, der ligestillede nyuddannede med andre ledige m.h.t. dagpengenes varighed. Indførelse af arbejdsløshedskasse for selvstændige erhvervsdrivende (også i 1976). En lov fra 1977 der gav amter og kommuner mulighed for at lave beskæftigelsesarbejder for unge, som muliggjorde optagelse i akasser, og dermed muliggjorde, at de kunne overgå til dagpengesystemet.¹⁸⁴

Hertil kommer ferie for de ledige og den allerede nævnte efterlønsordning, der gav ældre arbejdere mulighed for tidlig tilbagetrækning, for dermed at gøre plads til de unge ledige.¹⁸⁵ Kaj Kjærsgaard, der arbejdede i Arbejdsministeriet under Svend Auken og efterfølgende arbejdsministre, fortæller om denne politik:

*"Efterlønnen var det første væsentligste initiativ, hvor man søgte at reducere arbejdsløsheden via udbudssiden. Det var en slags arbejdstidspolitik, som var på den økonomisk politiske dagsorden fra slutningen af 1970'erne til lidt over midten af 1980'erne."*¹⁸⁶

SV regeringens dannelse: Det første store opgør med fagbevægelsen

Et Folketingsvalg i 1977 havde styrket Socialdemokratiet, men ikke ændret på det parlamentariske styrkeforhold i øvrigt.¹⁸⁷ I efteråret 1978 indgik Socialdemokratiet et regeringssamarbejde med Venstre. Det blev en meget kontroversiel affære, da regeringskonstellationen mødte modstand både internt i Socialdemokratiet og hos fagbevægelsen.

Ifølge Hans Henrik H. Østergaard, ansat i Finansministeriet fra 1969-1982, var denne konstellation først og fremmest Knud Heinesens ide.¹⁸⁸ Som finansminister var Knud Heinesen meget fokuseret på at få genoprettet økonomien, og her blev han bakket op af sine embedsmænd, hvis han da ikke ligefrem blev tilskyndet til det. Jørgen Rosted, der havde været ansat i Det økonomiske Råds Sekretariat og siden 1976 i Finansministeriet, fortæller, at embedsmændene arbejdede ihærdigt på at få deres minister til at forstå situationens alvor, sådan som de selv oplevede det, når de var med til møder med de internationale kreditorer, der efterhånden var blevet mindre villige til at låne ud. Kreditorerne havde mistet tilliden til dansk økonomi. Rentebyrden på udlandsgælden tog kraftigt til under disse omstændigheder.¹⁸⁹ Embedsmand i Økonomiministeriet Niels Ussing beretter om sådan en oplevelse:

*"Jeg deltog i 1975-1976 i en arbejdsgruppe i Bruxelles sammen med andre økonomer fra statsadministrationen og Nationalbanken, hvor virkningerne af dyrtidsreguleringen af lønninger og offentlige ydelser var et hovedtema. Som loyale danske embedsmænd argumenterede vi for, at der ikke var klare beviser for, at automatiske dyrtidsreguleringsordninger var inflationsbefordrende. Jeg tror, at man endte med at skrive en "på den side, på den anden side" – rapport. Set i bakspejlet er det klart, at det ikke var en af de lejligheder, hvor det var mest taknemmeligt at argumentere for de danske synspunkter."*¹⁹⁰

Fagbevægelsen var klart imod samarbejdet med Venstre. Ifølge Knud Heinesen skyldtes det, at fagbevægelsen vidste, at de herved ville miste indflydelse. Knud Heinesen så samarbejdet som et middel til at stramme den økonomiske politik. I 1977 havde betalingsbalanceunderskuddet været på 3,6 % af BNP. Venstre ønskede at halvere dette, og det blev en del af regeringserklæringen. I fagbevægelsen var man imod den stramme finanspolitik og de indkomstpolitiske indgreb, der var

¹⁸⁴ Elm Larsen & Nielsen, 1985: 54.

¹⁸⁵ Interview med Svend Auken 15. september 2005.

¹⁸⁶ Korrespondance med Kaj Kjærsgaard december 2005.

¹⁸⁷ Rasmussen & Rüdiger, 1990: 284.

¹⁸⁸ Interview med Hans Henrik H. Østergaard 13. maj 2005.

¹⁸⁹ Interview med Jørgen Rosted 1. juni 2005.

¹⁹⁰ Ussing, 1996: 507.

nødvendige for at indfri dette mål. Medmindre, altså, at man fik sin betaling i Økonomisk Demokrati, fortæller Knud Heinesen. *"Fagbevægelsen ville ikke være med til at tage ansvar. De vidste godt at Økonomisk Demokrati ikke kunne gennemføres. De krævede at hvis der ikke kom Økonomisk Demokrati ud af forligene, så skulle regeringen gå af."*¹⁹¹

Udover Knud Heinesen var det Per Hækkerup og Anker Jørgensen, der fremstod som socialdemokratiske fortalere for SV regeringen. De var alle af den opfattelse, at et samarbejde med Venstre ville gøre det muligt, at gennemføre den stramme økonomiske politik, som de mente var nødvendig. Knud Heinesen udtalte dengang om regeringens hidtidige indsats: *"De mere fundamentale balanceproblemer har vi pyntet på, men ikke virkelig angrebet."*¹⁹²

Det hører imidlertid med til forklaringen, at de borgerlige partier, der udgjorde et flertal i Folketinget, efter en periode med splittelse, var ved at finde sammen. Dette underminerede Socialdemokraternes mulighed for at regere. Således var SV regeringen formentlig et alternativ til nyvalg.¹⁹³ Anker Jørgensen har da også efterfølgende indrømmet, at SV regeringen havde det helt klare formål at splitte den borgerlige opposition.¹⁹⁴

Havde det gennemgribende motiv for SV regeringen været at få en stabil økonomisk politik, ville det måske have været hensigtsmæssigt at medtage de konservative og/eller de radikale, for at sikre at regeringen havde flertal. Men det skete ikke. Ifølge Niels Helveg accepterede Venstre at droppe samarbejdet med de konservative, hvis Socialdemokratiet til gengæld var parat til at "sælge" de radikale. Noget der skabte mismod hos de radikale, der ikke blot måtte lide den tort, at have mistet 21 mandater over de sidste tre valg, men altså nu også var på nippet til at blive sat uden for indflydelse(!)¹⁹⁵

Forhandlingerne om SV regeringen løb over tre uger, hvor LO løbende var involveret i diskussionen. LO formand Thomas Nielsen advarede Anker Jørgensen om at danne regering, så sent som to timer før regeringsaftalen blev sluttet.¹⁹⁶ Ifølge Thomas Nielsen, der havde et anstrengt forhold til Anker Jørgensen, havde LO ikke været indforståede med, at der skulle indgås en SV regering. Da Anker erindrede Thomas Nielsen om, at han havde fortalt ham om sine planer, svarede LO formanden: *"Jamen for faen mand, jeg troede sku ikke du mente det."*¹⁹⁷

Socialdemokraternes bekymringer i forbindelse med regeringsdannelsen gik på, om man kunne sikre, at arbejdernes realløn ikke ville blive udhulet. Man satsede på, at der kunne blive en 1 % reallønsstigning, samtidig med at økonomien kunne genoprettes.¹⁹⁸ Det udmøntede sig i, at man i regeringens fælleserklæring indskrev: *"Det tilstræbes at undgå en forringelse af de disponible reallønsindkomster."* LO fandt denne formulering for vag, og kunne heller ikke leve med målsætningen om en halvering af underskuddet på betalingsbalancen. Man fandt det var for skrap.¹⁹⁹

I Venstre var man på linie med Socialdemokratiet i den forstand, at man så indkomstpolitikken som det vigtigste politiske instrument til at genoprette økonomien. Venstremanden Knud Enggaard, der var med i SV regeringens koordinerende økonomiske udvalg, forklarer, at Venstre gik sammen med

¹⁹¹ Interview med Knud Heinesen 14. september 2005.

¹⁹² Per Hækkerups arkiv, her citeret fra Borchsenius, 2004: 122.

¹⁹³ Rasmussen og Rüdiger, 1990: 286.

¹⁹⁴ Jørgensen, 1990: 543.

¹⁹⁵ Kristiansen & Larsen, 1996: 101.

¹⁹⁶ Auken, Jensen & Buksti, 1982: 43.

¹⁹⁷ Larsen, 1999: 299.

¹⁹⁸ Jørgensen, 1990: 135.

¹⁹⁹ Heinesen & Nyrup, 1982: 154.

Socialdemokratiet, for at kunne føre arbejdsmarkedspolitik. Mere præcist satsede man på at afskaffe dyrtidsreguleringerne. Det lykkedes ikke, og ifølge Knud Enggaard skyldtes det, det dårlige forhold mellem Anker Jørgensen og Thomas Nielsen.²⁰⁰ Venstres daværende formand Henning Christophersen fortæller at det var *efter* SV regeringens sammenbrud, at han mistede troen på, at man kunne genoprette økonomien i kraft af indkomstpolitik, forstået som et samarbejde om løntilbageholdenhed mellem arbejdsmarkedets parter og regeringen.²⁰¹

SV regeringens økonomiske politik

Den brede SV regering blev ikke nogen større succes. Internt i regeringen blev samarbejdet beskæmmet af gensidig mistro. De socialdemokratiske ministre virkede som kontrolministre overfor venstreministrene og omvendt. Det krævede for eksempel økonomiminister Anders Andersens godkendelse at overflytte aktstykker fra Økonomiministeriet til Finansministeriet, som han var kontrolminister for.²⁰² Ved at undlade at godkende aktstykker kunne Anders Andersen gennem kontrolministersystemet gøre sit lille bidrag til at begrænse stigningen i de offentlige udgifter. Det kom på et tidspunkt så vidt, at Knud Heinesen måtte sige til Venstres ministre, at de optrådte som om de var i opposition.²⁰³

Den overordnede linie for den økonomiske politik som de socialdemokratiske regeringer havde fulgt de seneste år, blev opretholdt i SV regeringen. Efterlønnen blev indført, hvad der medførte en kraftig forøgelse af de offentlige udgifter, men som også indskrænkede arbejdsstyrken, og derved begrænsede arbejdsløsheden.²⁰⁴ Man fortsatte indkomstpolitikken ved et overenskomstindgreb i 1979, der i stort omfang blot var en forlængelse af de eksisterende overenskomster.²⁰⁵

Under SV regeringen så man en drejning af valutapolitikken. Ved Folketingets åbningstale tilbage i oktober 1976 havde Anker Jørgensen understreget, at det var regeringens og Nationalbankens samstemmende opfattelse, at kronekursen lå fast. Denne enighed var imidlertid kun tilsyneladende. I april 1976 havde Anker Jørgensen haft et møde med Erik Hoffmeyer, der gik ind for en devaluering, hvad statsministeren beretter om i sin dagbog:

*"Det økonomiske topmøde i går: Hoffmeyer var lidt opskræmt, han prøvede så småt at overtale os til at devaluere. Vi gik alle forsigtigt imod ham. Men han forudsiger, at vi må vende tilbage til spørgsmålet i maj, og hvilken politik skal vi så være forberedt på at møde op med? Der er nu et voldsomt dræn på valutabeholdningen. Jeg udtalte en stille undren fordi han – Hoffmeyer – tidligere var en bestemt modstander af en devaluering."*²⁰⁶

Selvom Anker Jørgensen var fast besluttet på at holde fastkurspolitik, var han allerede dengang under pres fra Nationalbanken for at devaluere. Erik Hoffmeyer forklarer sig: *"Jeg mente vi havde en overvurderet valuta. Det ville gå ud over investeringerne. En devalueringssucces ville afhænge af følgelovgivningen."*²⁰⁷ Siden blev Erik Hoffmeyer mere skeptisk overfor devalueringer som løsningen på økonomiske problemer. Han yndede at sige, at en devaluering krævede så skrap en følgelovgivning, at denne kunne være nok i sig selv.

Som det fremgår af grafen "Den effektive kronekurs i 1970'erne" var der reelt sket en revaluering af kronen siden starten af årtiet. Den effektive kronekurs er valutakursen udregnet således, at de

²⁰⁰ Interview med Knud Enggaard 8. september 2005.

²⁰¹ Interview med Henning Christophersen 15. juni 2005.

²⁰² Interview med Mikael Trier 14. juni 2005.

²⁰³ Heinesen, 2006: 323.

²⁰⁴ Heinesen & Nystrup, 1982: 150.

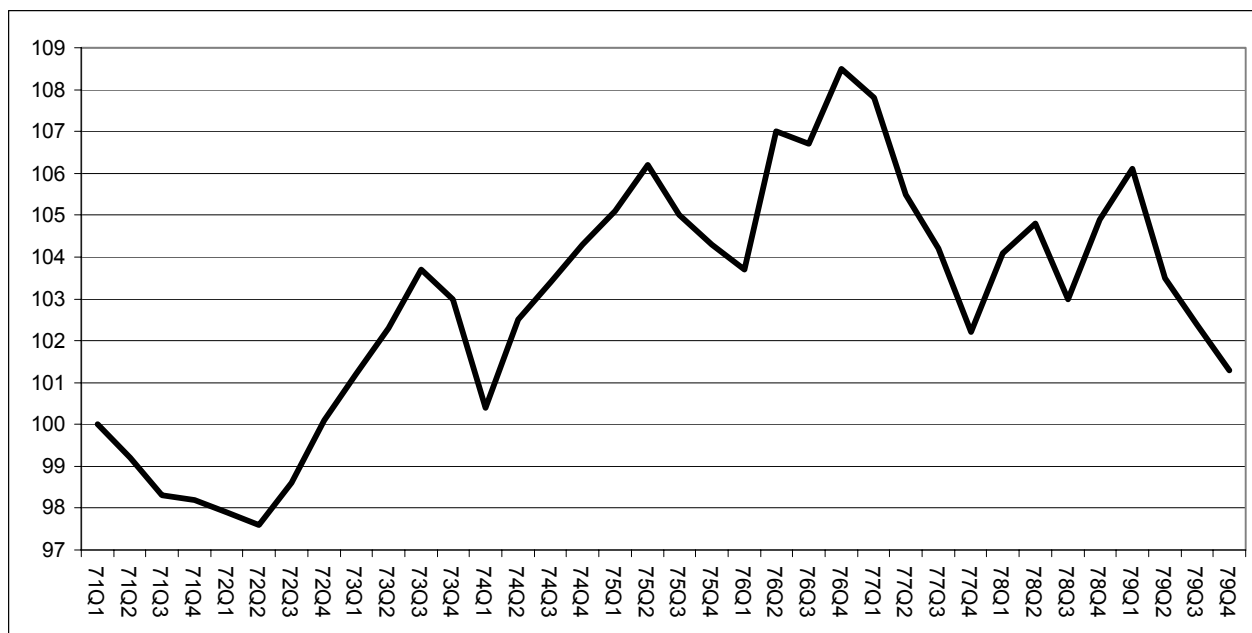
²⁰⁵ Rasmussen & Rüdiger, 1990: 288.

²⁰⁶ Andersen, 1994: 162.

²⁰⁷ Samtale med Erik Hoffmeyer december 2005.

udenlandske valutaer indgår med en vægt svarende til deres betydning for den danske udlandshandel. Udviklingen er vist som indekstal, hvor første kvartal 1971 er sat til 100.

Den effektive kronekurs i 1970'erne



Kilde: Danmarks Statistik, 2001: 50 års oversigten.

Stigningen i kronekursen frem til 1977 skyldtes i høj grad et markant fald i kursen på pund sterling, efter at Storbritannien besluttede sig for at lade pundet flyde i juni 1972. Fra maj 1972 til november 1977 tabte pund sterling 47 % af sin værdi overfor den danske krone.²⁰⁸

Danmark holdt fastkurspolitik overfor valutaerne i valutaslagen og dens efterfølger, EMS'en. Indenfor disse systemer fandt der mange valutakursjusteringer sted. Indtil november 1979 skete det dog aldrig på selvstændigt dansk initiativ. Justeringerne indebar en stribe de facto nedskrivninger af kronen overfor DM. I alt blev den danske krone devalueret 12 gange i tidsrummet oktober 1976 til januar 1987.²⁰⁹

Knud Enggaard fortæller om økonomiminister Anders Andersen, at han var led og ked af disse smådevalueringer, men at det ikke var noget, han havde meget indflydelse på. I Venstre var man bevidst om, at devalueringerne kunne lede ind i en ond spiral, udtaler Knud Enggaard om situationen dengang.²¹⁰

Ikke desto mindre havde Venstre ønsket en ensidig dansk devaluering på 8-10 % i forbindelse med regeringsforhandlingerne op til SV samarbejdet i 1978. Anker Jørgensen sagde nej.²¹¹ Dette var muligvis fordi, der var opstået pres på den danske krone på grund af forventninger om en forestående devaluering til stor ærgrelse for Erik Hoffmeyer, der beklagede sig over venstrefolkene, at de altid plaprede løs om valutapolitikken.²¹²

²⁰⁸ Danmarks statistik, 2001: 50 års oversigten.

²⁰⁹ Mikkelsen, 1993: 180-181. Hoffmeyer, 1993: 90.

²¹⁰ Interview med Knud Enggaard 8. september 2005.

²¹¹ Jørgensen, 1990: 119.

²¹² Heinesen, 2006: 303.

Enden på affæren blev, at regering udsendte sin første fælleserklæring, hvori det hed, at en devaluering ikke indgik i forhandlingerne om den økonomiske politik, og at man lagde stor vægt på samarbejdet inden for valutaslangen.²¹³

Et års tid senere var der tilsyneladende gensidig forståelse mellem Venstre og Socialdemokratiet, om at foretage devalueringen i september 1979, der var en udløber af en samlet kursjustering i det nyligt oprettede EMS samarbejde. I Anker Jørgensens dagbøger hedder det:

*"Så ringer Knud Heinesen. Rygter er nu vished, Tyskland vil revaluere – og en kontakt i løbet af dagen mellem EMS-landene medfører givet, at der indkaldes til møde søndag i Bruxelles. Min reaktion var, at vi skal benytte lejligheden til en justering – en mindre devaluering. Heinesen havde talt med Anders Andersen, og de er af helt samme opfattelse."*²¹⁴

Det kunne tyde på, at holdningen til valutakurspolitikken i 1970'erne, var under forandring. Det gik op for politikerne, som også Det økonomiske Råd havde anført, at valutapolitikken var et instrument, med hvilket man kunne afhjælpe den økonomiske situation uden den store dramatik. Devalueringer var regeringens beslutning, så det krævede ikke noget flertal i Folketinget, og det krævede heller ikke nogen aftale med de genstridige parter på arbejdsmarkedet. Det er muligt, at det tiltagende omfang af valutakursjusteringer i anden halvdel af 1970'erne, var med til at fjerne nogle psykologiske barrierer imod at bruge dette instrument aktivt, som et led i den generelle økonomiske politik.

Umiddelbart efter denne hændelse udtrådte Venstre af regeringen. Anledningen var at Anker Jørgensen havde krævet ØD som et ultimativt krav, og Henning Christophersen til gengæld havde krævet totalt pris- og lønstop.²¹⁵ Det er derfor et vurderingsspørgsmål hvem der stoppede SV samarbejdet. Var det Socialdemokratiet, fordi de stillede ultimative krav? Eller var det Venstre, der var taknemmelige for et påskud for at forlade regeringen? Underskuddet på betalingsbalancen var ikke faldet til 6 milliarder, som det havde været målsætningen, men var i stedet steget til 16 milliarder. Dette kunne Venstre ikke leve med. Det er imidlertid klart, at der i regeringens grundlaget ikke var formuleret en politik, der var tilstrækkelig skrap til at kunne indfri denne målsætning.

Knud Enggaard har efterfølgende vurderet, at samarbejdet kunne være blevet til noget, og at det kunne have været muligt at afskaffe den automatiske dyrtidsregulering, men det gik galt da Per Hækkerup døde. Efter ham indtrådte Ivar Nørgaard i regeringens økonomiske koordinationsudvalg, og han var besværlig. *"Han skabte flere problemer, end han løste, og fremlagde ting, som vi ikke kunne arbejde med."*²¹⁶

Ifølge Anders Andersen skyldtes sammenbruddet, at Socialdemokratiet ikke ville være med til at følge de mundtlige aftaler, man havde indgået ved siden af de skriftlige, hvilket igen skyldtes den hårde kritik, regeringen var udsat for fra LO's side.

"Ud over den skriftlige erklæring havde vi en mundtlig aftale, og den var det væsentligste. Den indeholdt retningslinier for, hvor langt man skulle gå med hensyn til at begrænse lønstigningerne og yde støtte til forskelligt formål. Den mundtlige aftale indeholdt alle de ømtålelige emner, som Socialdemokraterne ikke ville have skrevet ned, fx også, at regeringen ikke ville komme med forslag om at indføre Økonomisk Demokrati. (...) Hurtigt viste det sig, at vi i regeringen aldrig kom tæt på

²¹³ Heinesen, 2006: 304.

²¹⁴ Jørgensen, 1990: 269.

²¹⁵ Borchsenius, 2004: 157.

²¹⁶ Interview med Knud Enggaard 8. september 2005.

*problemerne, for Anker Jørgensen holdt sig til, at kun den skriftlige aftale var relevant. Derfor var der en række ting som socialdemokraterne slet ikke ville være med til, og som de lagde på is.*²¹⁷

Det har ikke været muligt at få bekræftet eksistensen og indholdet af denne aftale fra anden side. Men socialdemokraten Karl Hjortnæs skriver i et tilbageblik, at han i forbindelse med regeringsdannelsen havde erfaret *”efter at have ført nogle samtaler med Venstres grand old man, Anders Andersen – at der var et vist sammenfald i opfattelsen af, hvad der konkret var nødvendigt at gøre for at få økonomien rettet op.*”²¹⁸

SV regeringen blev en stor skuffelse for Knud Heinesen, der havde håbet, at det havde været muligt at føre en skrapere indkomstpolitik og økonomisk politik generelt. Hans skuffelse gik lige dele på den interne opposition mod regeringen blandt socialdemokraterne med Svend Auken i spidsen, som den gik på venstreministrenes manglende vilje til at spare. Han skriver i sine erindringer:

”Efterhånden blev jeg klar over, at Venstres strategi var at modsætte sig besparelser på driftsudgifterne, dels for at skåne egne ministre, dels for at presse Socialdemokratiet til så meget desto større nedskæringer på de lovbundne udgifter. Samtlige store lovbundne udgiftsområder – især social, undervisnings- og sundhedsområderne – blev administreret af socialdemokratiske ministre, og besparelser på disse områder var langt mere kontroversielle for Socialdemokratiet end for Venstre.”²¹⁹

Drivkræfterne bag den økonomiske politik 1974-1979

Perioden var kendetegnet ved mange og hyppige ændringer i den økonomiske politik. Der var dog ikke tale om, at man udskiftede det overordnede politiske paradigme (se afsnittet Læring og paradigmeskift som forskellige former for forandring, kapitel I), der leverede rationalet bag den økonomiske politik. Den økonomiske politik i hele perioden 1974-1979 var gennemsyret af keynesiansk tankegang.

Før olieprisstigningerne var der lagt op til en afdæmpning af de offentlige investeringer og boligbyggeriet med det udtalte formål at hindre, hvad der i fagsprog hedder ”crowding out” (en fortrængning) af de private investeringer, fordi man befandt sig en situation med fuld kapacitetsudnyttelse og underskud på betalingsbalancen. Da olieprisstigningerne ændrede bytteforholdet, lød anbefalingen at dæmpe både det private og det offentlige forbrug af hensyn til betalingsbalancen. Da ledigheden satte ind, erkendtes det, at man måtte føre stabiliseringspolitik. Men man måtte gøre det langsomt, for at der ikke skulle stå ressourcer ubenyttede hen. Det er i denne forbindelse, at det blev accepteret, at det måtte tage en årrække, før man kunne komme af med underskuddet på betalingsbalancen.

Fælles for alt det ovenstående er, at der var tale om hensigter, ikke realiteter. Hvad gjorde man i praksis, efter at olieprisstigningerne satte ind? I foråret 1974 var der tale om en stramning af den økonomiske politik, men kort herefter kom der en usædvanlig stor ufinansieret skattelettelse af statsskatterne. Det interessante ved dette initiativ var, at det ikke var motiveret i den aktuelle økonomiske situation. Det var politisk motiverede skattelettelser.

Der var skatteoprør i et større segment af vælgerbefolkningen, og det havde resulteret i et fragmenteret Folketing, hvor de borgerlige partier havde opnået flertal, men havde svært ved at regere, fordi der var så mange partier og dermed så mange særinteresser at tilgodese. Det var i et forsøg på at tilfredsstille folkestemningen og samle de borgerlige vælgere, at Venstre-regeringen gennemførte skattelettelserne.

²¹⁷ Andersen, 1996: 157, 160.

²¹⁸ Hjortnæs, 2006: 83.

²¹⁹ Heinesen, 2006: 327.

Da først skattelettelserne var en realitet, ville det være forbundet med store politiske omkostninger at trække dem tilbage. Man kan tale om, at der opstod en vis grad af sporafhængighed omkring skattelettelserne. At trække dem tilbage kunne genudløse de kræfter, der eroderede det politiske system med jordskredsvalget i 1973. Derfor blev skattelettelserne ikke omgjort, da Socialdemokraterne dannede regering i 1975. Med til forklaringen hører også, at arbejdsløsheden i mellemtiden var steget, hvorved de ufinansierede skattelettelser hermed blev retfærdiggjort i forhold til den økonomiske situation – med tilbagevirkende kraft.

Den ekspansive strategi blev fortsat med den midlertidige momsned sættelse i forventning om, at de fleste andre lande, navnlig (Vest)Tyskland, ville foretage en tilsvarende politik. Da det viste sig at være forkert, slog man ind på kontraktiv økonomisk politik. Det var et eksempel på en politisk læreproces, hvor man nåede frem til den erkendelse, at man måtte se indad, for at finde en løsning på landets økonomiske problemer. De aktører der først nåede til den erkendelse, var de embedsmænd og ministre, der havde de aktuelle problemer som deres direkte ansvarsområde.

Den socialdemokratiske regering prioriterede lighed og beskæftigelse, og igangsatte derfor en politik, der kan betragtes som mindre kontraktiv, end man kunne have ventet givet dansk økonomis balanceproblemer. Man kompenserede herfor ved at dreje efterspørgslen over på det offentlige, hvad der – i det mindste på kort sigt – ville belaste importen mindre, end hvis man havde øget det private forbrug i stedet. Det lykkedes imidlertid ikke at bedre Danmarks konkurrenceevne via indkomspolitikken eller andre initiativer, og ved periodens udgang var der igen et meget stort underskud på betalingsbalancen.

Hvis man skal sætte en samlet betegnelse på de ændrede strategier for den økonomiske politik, der udfoldede sig i perioden, kan man sige, at der fandt en bevægelse sted indenfor det keynesianske paradigme. Man startede med en mainstream opfattelse, hvor staten skulle intervenere indirekte i økonomien, for at modvirke de negative effekter ved konjunkturudsving. Ved periodens udgang var staten blevet en direkte aktør i den økonomiske politik, der bestemte overenskomsterne udfald ved lov, og som i stadig større grad styrede både efterspørgsel og investeringer. Eftersom markedet ikke rettede sig op af sig selv, måtte staten træde til med stadig større styrke.

Der var tale om en bevægelse, der indfangede både Socialdemokratiet og de borgerlige partier, men med SV regeringens sammenbrud indtraf der et vendepunkt, hvorefter der kom en større afstand imellem højre og venstre side i Folketinget. I 1970'erne havde indkomspolitikken indretning været det store stridsemne, der delte de to fløje. Og her var det svært at finde sammen om holdbare løsninger, fordi indkomspolitikken siden Helhedsløsningens sammenbrud i 1963 havde sæt splid mellem Socialdemokratiet og de borgerlige partier.

Med SV regeringens sammenbrud, var det ikke kun på spørgsmålet om indkomspolitikken *indretning*, at der forekom en polarisering imellem de to fløje, nu var det på spørgsmålet, om der *skulle og kunne* føres indkomspolitik i det hele taget. I Venstre rykkede man i højere grad imod en markedskonform økonomisk politik.

Var det givet, at den politiske læreproces som man gennemgik efter den fejlslagne ekspansive politik i 1975, medførte stigende statslig intervention i økonomien? Svaret er til en vis grad ja. Den politiske situation satte en betydelig begrænsning på mængden af realiserbare alternativer. Fagbevægelsen, og det var først og fremmest LO, var vrangvillig med hensyn til at føre indkomspolitik. Skulle det ske, krævede man ØD til gengæld. Men det var en vare, som de svage socialdemokratiske regeringer ikke kunne levere.

Når fagbevægelsen ikke viste sig samarbejdsvillig med hensyn til indkomspolitik, og flertallet i Folketinget var ustabil, ville det være en risikabel affære at praktisere den devalueringsstrategi, der

på den tid fremstod som det mest oplagte alternativ. Hvis en devaluering skulle have den ønskede effekt, skulle der føres en indkomstpolitik, der sikrede at lønmodtagerne ikke fik kompensation for den reallønsnedgang, som devalueringen indebar. Det er efter denne afhandlings vurdering sandsynligt, at Anker Jørgensen var af den overbevisning, at han ikke havde styrke til at føre en sådan politik, og at det var derfor, at Socialdemokratiet forsøgte sig frem med tviststrategien.

Hvilke drivkræfter har da været afgørende for udkommet af den økonomiske politik i Danmark i 1974-1979? Først og fremmest den politiske kontekst. De ufinansierede skattelettelser, der blev legitimeret med tilbagevirkende kraft, og som fik stor betydning for vilkårene for den efterfølgende økonomiske politik, blev til på baggrund af udpræget partipolitiske overvejelser frem for samfundsøkonomiske. Den øgede statslige intervention i form af tviststrategien blev til, fordi den aktuelle politiske virkelighed, i form af udbredt mistillid til indkomstpolitikken, havde afgrænset mængden af alternativer, der stod til rådighed inden for det herskende paradigme, keynesianismen.

En anden væsentlig drivkraft var læring. Den økonomiske politik ændrede sig som følge af erkendelse. Udkommet af denne politiske læreproces var dog på ingen måde ren erfaringsmæssig. Når et alternativ til en fejlslagen politik skulle udtænkes, var størrelsen af det politiske mulighedsrum afgørende. Og i årene 1974-1979 var dette mulighedsrum indskrænket af efterdønningerne af både den inflationære arv fra 1960'erne, samt olieprisstigningerne og jordskredsvalget, der indfandt sig næsten samtidigt i de sidste måneder af 1973.

Kapitel III: Med kurs mod afgrunden (1979-1982)

Overblik og problemstilling

Endnu engang blev Danmark og den vestlige verden ramt af en dramatisk stigning i oliepriserne. Denne gang reagerede politikerne helt modsat 1973. Med Helhedsløsningen i 1979 og den selvstændige devaluering reduceredes gennemsnitsdanskerens realløn betydeligt. Alligevel syntes de økonomiske problemer umulige at løse. Arbejdsløsheden eksploderede, betalingsbalancen var permanent i minus, og inflationen var ikke til at ryste af. Rentebyrden på både indlandsgæld og udlandsgæld steg og steg.

Samtidig med at den økonomiske krise intensiveredes, opstod der en stigende polarisering indenfor både politik og fagkundskab. Efter SV regeringens sammenbrud fandt de borgerlige partier sammen, hvorved det blev sværere for den socialdemokratiske mindretalsregering at lave forlig. Også holdningsmæssigt blev der større afstand mellem de politiske fløje. Denne udvikling gik igen indenfor fagkundskaben, hvor uenigheden økonomerne imellem blev stadig mere tydelig.

Perioden afsluttedes med at statsminister Anker Jørgensen gik af, og overlod magten til de borgerlige partier. Men hvorfor? Det er det store spørgsmål. Var Anker Jørgensen blevet udmanøvreret af oppositionen og havde fået et flertal imod sig? Havde han prøvet alt, og stod nu tilbage uden ideer til, hvordan økonomien kunne rettes op?

Formålet med dette kapitel er, foruden at redegøre for de idemæssige forandringer, at nå til en forståelse af de begivenheder, der ledte til afslutningen af en epoke i dansk historie. Den epoke hvor Socialdemokratiet havde haft politisk hegemoni, og alle andre partier der ønskede indflydelse, måtte føre politik i forhold til deres dagsorden.

Essensen af de økonomiske problemer

Inflationen havde fået tag i dansk økonomi. De årlige prisstigninger havde været jævnt tiltagende fra slutningen af 1950'erne og frem til starten af 1970'erne. Og fra starten af 1970'erne til starten af 1980'erne lå inflationen støt på mellem 10-12 %. Roden til inflationen skal formentlig først og fremmest findes i lønstigninger. Der findes en klar sammenhæng mellem lønstigningstakten og prisstigningstakten i årene 1958-1974.²²⁰

Det var i denne periode, at Danmark havde den laveste arbejdsløshed nogensinde i lønarbejdets historie. Det stillede lønmodtagerne i en stærk forhandlingssituation. Dertil kom at prisstigninger i udlandet fordyrede importerede varer, hvad der forstærkede lønkravene såvel som produktionsomkostningerne.²²¹ Hertil kom også det forhold, at finanspolitikken, selvom der var overskud på statens finanser, blev ført lettere ekspansivt i denne tid, når man tager i betragtning, at der var mangel på arbejdskraft.²²²

Der blev sat en stopper for den stadigt stigende lønstigningstakt med regeringsindgrebene i 1975, 1977 og 1979, der alle fandt sted under socialdemokratiske regeringer med Anker Jørgensen som statsminister. Men inflationen bestod. Det skyldtes indbyggede faktorer i økonomien, der reproducerede inflationen. Når priserne steg (og det gjorde de jo hele tiden), så udløste det automatiske lønstigninger på grund af dyrtidsportionerne. Under Anker Jørgensens embedsperiode blev dyrtidsportionerne indskrænkede, men ikke afskaffede.

²²⁰ Andersen, Linderoth, Smith & Westergård-Nielsen: 2004: 20.

²²¹ Mitchell, 1992: 865-867.

²²² Christensen, 1993: 120.

En anden faktor var rentefradragsretten. Den indebar at man kunne trække renter af lån fra i skat. Lad os sige at renten var 20 %, og man derfor kunne trække 10 % fra. Hvis inflationen var 12 % ville man altså have en realrente på minus 2 % på sit lån. Ikke just en foranstaltning der indskrænkede forbruget.

Men hvordan kunne det gå til, at en sådan lov kunne vedblive med at eksistere? Socialdemokratiet ville gerne indskrænke eller afskaffe rentefradragsretten, men det ville de borgerlige partier ikke være med til. Ifølge Poul Møller, den tidligere politiske leder af Det konservative Folkeparti og finansminister i VKR regeringen 1968-1971, skyldtes det frygt for vælgerne:

"Det skal ikke være nogen hemmelighed, at jeg i min tid som finansminister blev mere og mere klar over, at parcelhusejernes rentefradragsret var med til at undergrave landets økonomi. Rentefradragsretten blev misbrugt. Den skruede priserne på fast ejendom i vejret til skade for alle, og den var derfor en garanti for, at inflationen ville blive stærkere.

*Desværre var mit parti, Det konservative Folkeparti, lige så bange for parcelhusejerne som Fanden for den hellige skrift. For hver gang muligheden blot blev antydnet, at det skulle gøres mindre attraktivt at gældsætte sig end at spare op, fremsatte en eller anden konservativ folketingsmand, i sommeren 1970 endda folketingsgruppens formand, bombastiske erklæringer som udelukkede ethvert alvorligt forsøg på at reparere de uheldige følger af rentefradragsretten."*²²³

Med SV regeringen blev der gjort et forsøg på politisk samling, hvor både socialdemokrater og venstrefolk skulle se bort fra deres mærkesager og interesser, og føre en økonomisk politik hvis primære hensyn var statens finanser. Socialdemokraten Karl Hjortnæs, der var tilhænger af SV samarbejdet, mener at partierne dengang var mere optaget af næste valg end af at medvirke til at gennemføre en nødvendig, men upopulær, lovgivning.

Sådan skulle det ikke være med SV regeringen. Karl Hjortnæs erindrer, at der dengang var enighed om at begrænse rentefradragsretten: *"Mest afgørende var dog, at der var enighed mellem de to partier om at begrænse rentefradragsretten og om at indføre en værdistigningsafgift på jord og fast ejendom."*²²⁴ Det blev som bekendt ikke til noget. Og da SV samarbejdet brød sammen, var Venstre ikke længere interesseret i at begrænse rentefradragsretten.

SV regeringen kreerede et uhørt stort underskud på betalingsbalancen på – 4,8 % af BNP. Umiddelbart derefter satte anden oliekrise ind, og det ville, alt andet lige, forværre balanceproblemerne yderligere. Men som det vil fremgå senere i dette kapitel, lavede politikerne en meget kraftig forbrugsbegrænsning, og foretog en strategisk devaluering, der henholdsvis mindskede importen og forbedrede Danmarks konkurrenceevne. Det førte til en forbedring af betalingsbalancens løbende poster, men underskuddet var stadigvæk stort. Udviklingen kan iagttages på nedenstående graf (næste side), hvor underskuddet angives i % af BNP.

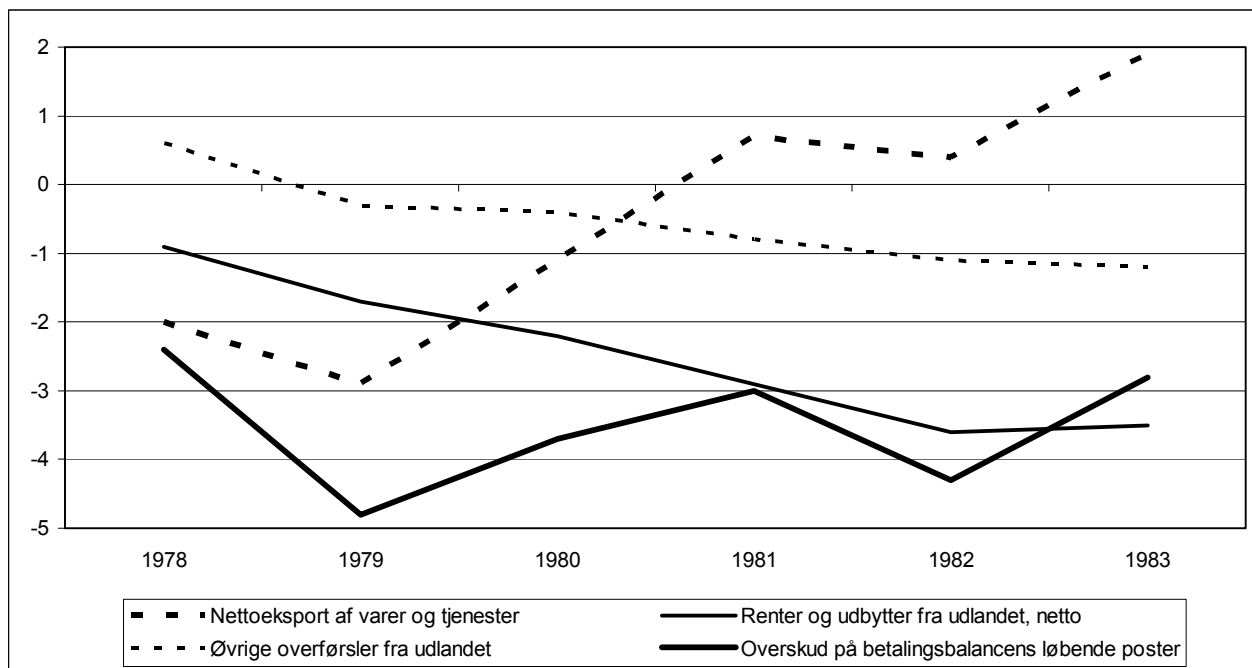
Det er bemærkelsesværdigt, at nettoeksporten blev vendt fra et stort minus til et lille overskud. I løbet af 1981 skete der en betydelig ændring i dansk økonomi. For første gang siden 1972 (og for anden gang siden 1963), havde Danmark overskud på sin samhandel med udlandet. Når betalingsbalancen stadig var i minus, skyldtes det tiltagende rentebyrde fra den allerede eksisterende gæld, der var blevet akkumuleret siden 1960, og navnlig var taget til efter oliekrisen.²²⁵

²²³ Møller, 1974: 20-21.

²²⁴ Hjortnæs, 2006: 83.

²²⁵ Asmussen, 2004: 444.

Udviklingen på betalingsbalancen i årene omkring 1980



Kilde: Danmarks statistik, 2001: 50 års oversigten.

Det var ikke kun med hensyn til udlandsgælden, at rentebyrden blev et problem. Underskuddet på den offentlige sektors saldo eksploderede i disse år. I 1978 havde underskuddet været 0,4 % af BNP, i 1979 var det 1,7 %, i 1980 var det 3,3 %, i 1981 blev 6,9 % og i 1982 kulminerede underskuddet med 9,1 % af det samlede bruttonationalprodukt.²²⁶

Underskuddet havde sin årsag i først og fremmest den tiltagende arbejdsløshed, der berøvede staten indtægter, og pålagde den udgifter til dagpenge og andre overførselsindkomster, men også i en betydelig stigning i de offentlige udgifter i 1980 og 1981.²²⁷ De løbende underskud akkumulerede en stor statsgæld. I 1975 havde der ikke eksisteret nogen statsgæld, i 1982 passerede gælden 60 % af BNP.²²⁸ Det offentliges renteudgifter voksede i den forbindelse fra 1,2 % til 5,1 % af BNP årligt.²²⁹

Rivaliseringen mellem Finans-, Økonomi-, og Arbejdsministeriet

Ifølge Jørgen Rosted, embedsmand i Finansministeriet, foregik der en rivalisering mellem Økonomiministeriet og Finansministeriet. Han blev ansat i 1976, for at hjælpe til med at opbygge ADAM modellen, der netop var blevet introduceret til Finansministeriet. Den skulle styrke Finansministeriets position, og dermed sikre det mere gennemslagskraft – blandt andet overfor Økonomiministeriet. På dette tidspunkt havde Økonomiministeriet den stærkeste faglige ekspertise, men her ønskede man ikke at operere med modelfremskrivninger af økonomien. Departementschef Kurt Hansen var af den gamle skole, og lagde mere vægt på verbal beskrivelse.²³⁰

²²⁶ Hansen, Jensen, Kjærsgaard & Rosted, 1993: 291.

²²⁷ Danmarks statistik, 2001: 50 års oversigten.

²²⁸ Andersen, Linderoth, Smith, Westergård-Nielsen, 2004: 23.

²²⁹ Danmarks statistik, 2001: 50 års oversigten.

²³⁰ Interview med Jørgen Rosted 1. juni 2005.

Jørgen Rosted hævder at økonomiminister Per Hækkerup gav embedsmændene i sit ministerium besked på at udarbejde prisskøn, der var for lave. *"Det holdt et par år. Alle vidste at de beregninger, der blev lavet i 1970'erne ikke holdt vand, - også dem der lavede dem. På det tidspunkt var det opportunt at, nævne at underskuddet på betalingsbalancen kunne vokse på grund af de politiske tiltag."*²³¹ Dette har ikke kunnet bekræftes af embedsmænd, der har arbejdet i Økonomiministeriet.

Det var ikke kun med Økonomiministeriet, at man havde det svært i Finansministeriet. Ifølge Henrik Hassenkam, embedsmand og senere departementschef i Arbejdsministeriet, lå Finansministeriet underdrejet mens Svend Auken var arbejdsminister: *"Auken var ambitiøs, og et centralt element af finanspolitikken lå i hans beskæftigelsesplaner. Han ønskede at bekæmpe ledigheden uden sociale omkostninger, og det kunne man via makroøkonomisk styring."*²³²

Statusforholdet mellem Finansministeriet og Arbejdsministeriet illustreres ved, at forhandlingerne om Helhedsløsningen i 1979 (se senere) blev holdt i Arbejdsministeriet, hvor finansministeren og chefen fra økonomigruppen så måtte møde op. Det var et klart brud på tidligere tiders kutyme, og gjorde ondt på embedsmændenes selvfølelse.²³³ Denne oplevelse deles imidlertid ikke af Svend Jakobsen, der var blevet finansminister efter valget i 1979. Han fortæller, at forhandlingerne blev ført i Arbejdsministeriet, fordi det gjorde det lettere, at føre forhandlingerne fortroligt:

*"Jeg er bekendt med H. H. H. Østergaards udlægning af dette forløb, men jeg oplevede som minister ikke nogen reservation overfor forhandlingsforløbet. Derimod var det velkendt, at der i Finansministeriet i årevis havde været og var en bekymring over Arbejdsministerens ekspansive forslag."*²³⁴

Det er også ganske rigtigt, at arbejdsmarkedspolitikken blev opprioriteret som et instrument i den økonomiske politik i de sene 1970'ere, ligesom Arbejdsministeriet førte selvstændig finanspolitik via beskæftigelsesplanerne. Det gav mere vægt til Arbejdsministeriet, og denne styrkelse af Arbejdsministeriet faldt nogenlunde sammen med, at Svend Auken blev arbejdsminister i oktober 1977.

Svend Auken havde tæt kontakt til LO og Thomas Nielsen, hvad der gav ham en rolle som bindeled mellem regeringen og fagbevægelsen, og en særlig vægtig position når den økonomiske politik skulle formuleres.²³⁵ *"Der var meget modstand i fagbevægelsen"*, fortæller Svend Auken, *"imod Socialdemokratiets krisepolitik."* Ikke desto mindre lykkedes det at overvinde disse modsætninger, mener Svend Auken. Så længe han havde tæt kontakt til både Anker Jørgensen og Thomas Nielsen fungerede samarbejdet. Det gjorde det muligt, på trods af modstanden, at lave et stykke meget vellykket økonomisk politik. Det var politik der blev ført på fagbevægelsens præmisser, og som hjalp til at genoprette økonomien.²³⁶

Sådan så man ikke på det i Finansministeriet. Her havde Knud Heinesen håbet at dannelsen af SV regeringen, kunne have hjulpet til med at stramme finanspolitikken, men som Svend Auken selv forklarer, så var SV regeringen snarere udtryk for kontinuitet i forhold til hans linie med solidarisk krisepolitik, end der var tale om et brud.²³⁷ SV regeringen var derfor en skuffelse for Knud Heinesen, og da Venstre valgte at udtræde af regeringen, udtrådte han sammen med dem.

²³¹ Interview med Jørgen Rosted 1. juni 2005.

²³² Interview med Henrik Hassenkam 1. juni 2005.

²³³ Østergaard, 1998: 293.

²³⁴ Korrespondance med Svend Jakobsen 11. november 2005.

²³⁵ Larsen, 1999b: 139.

²³⁶ Interview med Svend Auken 15. september 2005.

²³⁷ Interview med Svend Auken 15. september 2005.

Svend Auken selv går i rette med påstanden om, at han hindrede Knud Heinesen i at komme igennem med en strammere økonomisk politik. *"Sandheden er, at Anker og Knud Heinesen var venner, og Heinesens forslag til økonomisk politik blev ikke blokeret. Men politik kræver, at man har gennemslagskraft og tro på egne ideer og holdninger. Det havde Heinesen ikke altid."*²³⁸ Finansministeriets embedsmænd har dog et andet syn på den sag. Senere departementschef Anders Eldrup udtaler: *"Heinesens forsøg på at fastholde en stram politik blev ofte modarbejdet. Ting Heinesen aftalte blev ofte omgjort. Der var nærmest to former for økonomisk politik. En i Finansministeriet og en i Arbejdsministeriet."*²³⁹ Daværende økonom i LO, Poul Nyrup, vidne til mange af forhandlingerne, vurderer også at Knud Heinesen manglede gennemslagskraft:

*"Han savnede måske den brutalitet, som er nødvendig i politik for at komme igennem, og brugte nok heller ikke tid nok på at opbygge alliancer og netværk. Heinesen søgte konstant stabilitet, så de lange beslutninger kunne bygges op – men ved afgørende situationer trak han ofte det korteste strå i 70'erne. Sommetider lyttede Anker mere til Ivar Nørgaards eller Svend Aukens råd. Det kunne give problemer for enhver finansminister. Jeg kan endnu se for mig Knuds hvide knoer om bordpladen, når det skete under et møde med fagbevægelsen."*²⁴⁰

I Finansministeriet begyndte man, som modtræk til Arbejdsministeriets styrke, at arbejde med "helhedsbilleder" af den offentlige sektor i et flerårigt perspektiv, ligesom det var tilfældet hos OECD. Ved hjælp af fremskrivninger, foretaget med den makroøkonomiske ADAM model, illustrerede embedsmændene et muligt udviklingsforløb for økonomien, der byggede på bestemte forudsætninger, og som rakte flere år ud i fremtiden. I Finansredegørelsen 1979, der udkom i oktober umiddelbart efter SV regeringens sammenbrud, blev statens indtægter og udgifter belyst i et mellemlangt perspektiv. Man hævdede der ville blive tale om en betydelig forværring af balanceproblemerne i dansk økonomi, hvis man ikke afveg fra den hidtidige kurs.²⁴¹

I Finansredegørelsen hed det sig, at den hidtidige politik ville have virket efter hensigten, hvis altså ikke, at der endnu engang var kommet betydelige stigninger i oliepriserne. Det var anden oliekrise, der satte ind. Det blev fremhævet, at udløsningen af dyrtidsportionerne var med til at fremkalde lønstigninger, der umuliggjorde den nødvendige politik. End ikke en beskeden reallønssstigning var mulig, hvis økonomien skulle genoprettes.²⁴² Ifølge Jørgen Rosted var der tale om en bevidst strategi fra embedsmændenes side. Det var noget man gjorde i et forsøg på at lægge pres på politikerne, for at få dem til at forholde sig til alvoren i den økonomiske politik.²⁴³

*"I fuld overensstemmelse med daværende finansminister Knud Heinesen, blev der på ganske få år opbygget en økonomisk afdeling, der tog de nyeste økonomiske analyser i brug. Der blev lavet økonomiske fremskrivninger under alternative forudsætninger om den økonomiske politik. I starten endte de i skuffen. Det var politisk sprængstof, men ganske langsomt kom mere og mere med i de forskellige regeringsredegørelser. Jeg oplevede, at der foregik en konstruktiv og meget spændende dialog mellem ministeren og embedsmændene om de økonomisk-politiske muligheder, og om hvordan det økonomiske mulighedsområde kunne udvides. Den aktive rådgiverrolle var i klar modstrid med lærebogen. Vi bestræbte os overhovedet ikke på at være neutrale – tværtimod. Vi forsøgte, så godt vi kunne, at sætte os ind i ministerens og regeringens situation for på det grundlag at give den bedst mulige rådgivning. Alle argumenter blev brugt – både økonomiske og politiske. Det gjaldt ikke om at være neutral. Det gjaldt om at være loyal, og ens egne holdninger flød mere eller mindre sammen med ministerens. Man kunne efterhånden ikke finde ud af, hvad der var hvad."*²⁴⁴

²³⁸ Larsen, 1999b: 146.

²³⁹ Interview med Anders Eldrup 3. juni 2005.

²⁴⁰ Nyrup, 2005: 161.

²⁴¹ Tybjerg, 1988: 17-18.

²⁴² Finansredegørelse, oktober 1979: 28-29.

²⁴³ Interview med Jørgen Rosted 1. juni 2005.

²⁴⁴ Rosted, 1999: 98-99.

Afgrundsdebatten og Helhedsløsningen: Det andet store opgør med fagbevægelsen

Allerede inden anden oliekrise slog igennem havde Nationalbanken, i august 1979, udarbejdet et notat, der påpegede, at rentebyrden på udlandsgælden gjorde det *"dødsensfarligt at satse på en kun langsom reduktion af underskuddet."* På grund af den manglende tillid til dansk økonomis evne til at komme ud af krisen blev rentetilskrivningerne stadig mere omkostningsfulde. Ifølge nationalbankdirektør Erik Hoffmeyer, blev dette notat ikke taget til efterretning, og udviklingen fik lov at gå sin skæve gang.²⁴⁵

Efter valget i oktober, hvor der blev dannet en socialdemokratisk mindretalsregering, havde Erik Hoffmeyer blandet sig offentligt i debatten, og udtalt til Berlingske Tidende, at man måtte gribe ind inden jul, for at få gjort noget ved betalingsbalancen. Samme dag, det var den 28. oktober, var nu forhenværende finansminister Knud Heinesen i TV, hvor han svarede således på spørgsmålet *"Hvor tæt er vi ved den afgrund, vi har talt om så mange gange?"*:

*"Jeg tror for det første, at Hoffmeyer har helt ret i, at hvis der ikke sker noget i de kommende måneder, så forringes vore lånevilkår. Og når du snakker om afgrunden, så ville jeg sige, at nogen fremstiller det, som vi kører på kanten af afgrunden. Det gør vi ikke, men vi har kurs mod den, og vi kan se den. Vi kan se den tydeligt, og jeg ville skønne, at vi var to til tre år fra den, og derfor drejer det sig om at få skuden vendt. Og når jeg i den forbindelse taler om afgrunden, så er det en situation, hvor vi direkte eller indirekte får dikteret vores økonomiske politik udefra."*²⁴⁶

Det var tydeligt at finansministeren delte den bekymring, som også embedsmændene i Finansministeriet stod som eksponent for; at Danmark risikerede at blive sat under administration, på samme måde som Storbritannien i 1976 havde måttet tilrettelægge deres politik efter anvisning fra Den internationale Valutafond for at få finansieret sit behov for fremmed valuta.

Den offentlige optræden fra Erik Hoffmeyer og Knud Heinesen var formentlig med til at fremme en kriseforståelse hos befolkningen, der allerede var i sin vorden. Da Anker Jørgensen havde set Heinesen i TV, skrev han i sin dagbog, at det var lidt stærkt sagt, men det måske var godt, at folk blev klar over, at situationen var alvorlig.²⁴⁷ Knud Heinesen selv mener at hans udtalelser var til gavn for Svend Jakobsen, der efterfulgte ham som finansminister, således at Svend Jakobsen fik held til at føre en strammere økonomisk politik, end den han selv havde kunnet føre.²⁴⁸ Hertil kommenterer Svend Jakobsen: *"Knud Heinesen fik ret i, at hans udtalelse om afgrunden, gjorde det lettere for mig i den første periode, og bl.a. lettede beslutningen om Helhedsplanen 1979, såvel i fire-banden, som i regering og Folketingsgruppen."*²⁴⁹

Dagen før Knud Heinesens udtalelser i TV havde Anker Jørgensen aftalt at nedsætte en fire-bande bestående af Svend Jakobsen og Svend Auken fra regeringen og Holger Nielsen og Poul Nyrup fra LO, til at lave et oplæg til en langsigtet økonomisk politik for regeringen.²⁵⁰ Disse fire, i samarbejde med Anker Jørgensen og Thomas Nielsen, designede det, der blev kendt som Helhedsløsningen 1979. Ifølge Knud Heinesen, var det først og fremmest Svend Jakobsen, der var arkitekten bag dette arbejde, der var det skrappeste stykke indkomstpolitik, regeringen havde præsteret hidtil.²⁵¹

²⁴⁵ Hoffmeyer, 1993: 75-76.

²⁴⁶ Hoffmeyer, 1993: 76.

²⁴⁷ Jørgensen, 1990: 291.

²⁴⁸ Interview med Knud Heinesen 14. september 2005.

²⁴⁹ Korrespondance med Svend Jakobsen 28. november 2005.

²⁵⁰ Jørgensen, 1990: 290.

²⁵¹ Interview med Knud Heinesen 14. september 2005.

Situationens alvor var så tydelig, at LO accepterede det de hidtil ikke havde villet, og som også Socialdemokratiet havde været tøvende overfor, nemlig at arbejderne måtte gå ned i realløn. Men LO ville tage sig betalt for det med Økonomisk Demokrati (ØD). Nu skulle det være! Derfor indgik ØD også som et led i den 19 punkters plan, der udgjorde Helhedsløsningen. Tiden til ØD var blevet moden i kraft af resultatet af folketingsvalget, der havde givet fremgang til Socialistisk Folkeparti, Socialdemokratiet og de radikale, således at disse partier nu rådede over et flertal.²⁵²

Hos de radikale var man venligt stemt overfor noget, der lignede ØD, blot ville man ikke have en central fond. Et forlig var en realistisk mulighed.²⁵³ I Information 15. december 1979, forklarer LO økonom Poul Nyrup, at man er parat til at acceptere en reallønsnedgang til gengæld for ØD:

*"Hvis I (arbejdsgiverne, red) kan sikre os, at I investerer i nye arbejdspladser ved at lade en del af lønmodtagerkapitalen blive i virksomhederne, så er vi (LO, red) parate til en anden form for lønpolitik, end den vi fører i dag. Det er sammenhængen. Den er banal, men den er ikke før blevet sagt så tydeligt som det siges nu."*²⁵⁴

Det lykkedes imidlertid ikke at komme igennem med ØD. Anker Jørgensen og Niels Helveg indgik en aftale om en model for overskudsdeling der var obligatorisk, men hvor Socialdemokratiet solgte ud med hensyn til centralismen. Det var Thomas Nielsen direkte imod, og Svend Auken forklarede Niels Helveg, at LO ville nedlægge veto, hvorefter de radikale sagde fra. Det står uklart hvordan forløbet helt præcist fandt sted, men enden på det hele blev, at mange socialdemokrater, herunder også Knud Heinesen, blev meget skuffede over de radikale, som de betragtede som løftebrydere.²⁵⁵ Imidlertid blev forslaget også skudt ned af SF, hvor et snævert flertal i partiets magtfulde hovedbestyrelse sagde nej til forslaget, fordi de ikke ville være med til indkomstpolitikken, og insisterede på deres egen variant af ØD.²⁵⁶

Thomas Nielsen blev rasende. Han forlangte Ankers Jørgensens afgang. Da Anker Jørgensen sagde nej, truede han med at adskille båndene mellem parti og fagbevægelse, men besindede sig senere. Det var bittert for Thomas Nielsen, der dermed gik glip af at gennemføre hans livs store projekt. Anker Jørgensen vedtog Helhedsløsningen uden ØD med de små midterpartiers stemmer.²⁵⁷

Det måske vigtigste aspekt ved Helhedsløsningen var en begrænsning af dyrtidsportionernes tendens til at lede til inflation. Efter indgrebet skulle der nu større prisstigninger til, før en dyrtidsportion blev udløst, end det tidligere havde været tilfældet. Ydermere blev 3,5 dyrtidsportioner suspenderet, og endelig blev energiprisstigningerne holdt uden for det pristal, hvorved dyrtidsportionerne blev reguleret. Resultatet heraf var, at Danmark ikke oplevede et spring opad i pengelønningerne i forbindelse med anden oliekrise, sådan som det havde været tilfældet ved første oliekrise. Oven i dette kom en betydelig stramning af den økonomiske politik i form af højere skatter og afgifter. Regeringen var parat til at forbyde lønstigninger, der var større end dem aftalt per 31. december 1979, men valgte ikke at fremsætte forslaget, da der ikke kunne samles flertal for ØD.²⁵⁸

De indkomstpolitiske indgreb var samtidig følgelovgivning på endnu en devaluering, denne gang en nedskrivning af kronen på 5 %, der blev foretaget den 30. november 1979. I modsætning til devalueringen den 24. oktober, var denne på selvstændigt dansk initiativ. Devalueringen blev

²⁵² Rasmussen & Rüdiger, 1990: 295.

²⁵³ Kristiansen & Larsen, 1996: 107-108.

²⁵⁴ Lunde & Qvortrup, 1997: 62.

²⁵⁵ Kristiansen & Larsen, 1996: 108-109. Rasmussen & Rüdiger, 1990: 289.

²⁵⁶ Petersen, 1998: 276-278.

²⁵⁷ Lunde & Qvortrup, 1997: 63-64.

²⁵⁸ Håndbog i dansk Politik, 1980/81: 370-372.

afklaret med de øvrige EMS lande med et par telefonopringninger.²⁵⁹ Resultatet var en kraftig forbedring af dansk konkurrenceevne.

Omlægningen af den økonomiske politik i forbindelse med Helhedsløsningen i 1979, samt de finanspolitiske stramninger i Majforliget 1980, medførte en realtilpasning der var uhørt kraftig, når man sammenligner med den hidtidige politik, såvel som udviklingen i udlandet. Den årlige disponible realindkomst faldt med 10 % fra slutningen af 1979 til starten af 1981. Der var tale om en markant redressering af dansk økonomi. Halvvejs inde i 1981 var reallønnen for en gennemsnitlig LO familie dalet til det niveau, den havde haft i 1974 før den store ufinansierede skattelettelse. Lønnen var blevet sat 7 år tilbage i tid.²⁶⁰

Helhedsløsningen bliver omtalt meget positivt af en af dens arkitekter. Svend Auken vurderer at den var hovedårsagen til, at det lykkedes at genoprette dansk økonomi i 1980'erne. En anden vurdering får forliget af Henrik Hassenkam, der var Svend Aukens nære medarbejder i Arbejdsministeriet på dette tidspunkt. Henrik Hassenkam mener at Helhedsløsningen kun var et spagt forsøg på at genoprette dansk økonomi, og at det er en efterrationalisering, at betegne indgrebet som en intentionel omlægning af den økonomiske politik. *"Dengang var man ikke klar over, at devalueringen medførte en udhulning af reallønnen, og der var ingen der hævdede, at det skulle være et formål i sig selv,"* siger Henrik Hassenkam og tilføjer; *"dem der ønskede en genopretning, var ikke stærke nok til at holde kursen."*²⁶¹

Om der var tale om efterrationalisering eller ej, så står det i hvert fald klart, at i kølvandet på den anden oliekrise og Helhedsløsningen i 1979 fandt der en forandring sted i den økonomiske politik, som de politiske partier formulerede i deres programmer. Socialdemokratiet, der frem til 1979 havde fastholdt ønsket om en svag reallønssstigning, erklærede i 1980, at reallønnen skulle falde gennem hele 1980'erne.²⁶² Både Venstre og de konservative var imod Helhedsløsningen i 1979 og Majforliget i 1980. De konservative med den begrundelse, at det ikke ville stille danske virksomheder bedre end udlandets, og Venstre med den begrundelse at det ville forringe investeringerne. Begge partier ønskede meget store offentlige besparelser.²⁶³

Svend Jakobsen medgiver, at det var svært at holde kursen. Gennem hele 1980, fortæller han, lykkedes det at køre en overordentlig stram udgiftsstyring, men:

*"Det er svært at sætte dato for længden af den stramme udgiftspolitik, men op gennem 1981 blev det stadig vanskeligere at skabe forståelse for, at det ikke var muligt, at gennemføre forslag der indeholdt udgiftsforhøjelser. Oppositionen holdt sig desværre ikke tilbage for at fremsætte det ene forslag efter det andet, hvilket alt andet lige gjorde det vanskeligt for mig at få forståelse i Folketingsgruppen – og i dele af regeringen – for at vi ikke kunne fremme udgiftskrævende forslag."*²⁶⁴

Finansredegørelserne lægger pres på politikerne

I Finansredegørelse 1980 og 1981 fortsatte embedsmændene med at lægge pres på politikerne. De illustrerede behovet for en langsigtet økonomisk politik, ved at opstille et scenarium for den økonomiske udvikling ved uændret økonomisk politik, samt et mere positivt stemt alternativt scenarium med den politik som embedsmændene anbefalede. Det var en ny strategi, der i starten medførte nogen forvirring, om hvorvidt det var et regeringsdokument, eller om det skulle læses som

²⁵⁹ Mikkelsen, 1993: 182.

²⁶⁰ Hoffmeyer, 1993: 91-92.

²⁶¹ Interview med Henrik Hassenkam 1. juni 2005.

²⁶² Håndbog i dansk Politik, 1980/81: 55.

²⁶³ Håndbog i dansk Politik, 1980/81: 362-378.

²⁶⁴ Korrespondance med Svend Jakobsen 28. november 2005.

et neutralt indlæg. Denne forvirring blev afklaret, da der kom nye procedurer for udarbejdelsen af sådanne dokumenter. Jørgen Rosted forklarer:

"Offentligheden var ikke vant til at modtage så store og komplicerede redegørelser udarbejdet alene af embedsmænd. Folketinget og offentligheden betragtede nærmest redegørelserne som eksterne dokumenter, hvor det var uklart, hvad regeringen mente. Det bar ved til bålet, at Erling Olsen som minister udtalte, at han i hvert fald ikke havde været med til godkendelsen, så han betragtede ikke den pågældende budgetredegørelse som et regeringsdokument. Denne situation var naturligvis uholdbar for både minister og rådgivere.

Ved den efterfølgende redegørelse blev det i finansministerens forord gjort klart, at det var en regeringsredegørelse. Den blev også formelt behandlet på et ministermøde, men de ugentlige ministermøder er ikke anvendelige til egentlige drøftelser. Det sker i ministerudvalg eller på regeringsseminarer. Det sidste var ikke opfundet på det tidspunkt. Så det var stadig ikke sådan, at hele regeringen følte den stod bag redegørelserne.

I de følgende år blev der udviklet procedurer, hvor flere ministerier blev inddraget i arbejdet og fik bedre tid til at forholde sig til redegørelserne, således at flere ministre også blev involveret inden offentliggørelsen."²⁶⁵

I 1980 redegørelsen hed det, at hvis man undlod at gennemføre de strukturelle omlægninger af dansk økonomi, der foresloges i redegørelsen, og som skulle forbedre konkurrenceevnen, så ville det medføre en forøgelse af skattetrykket på 5 % og en ledighed på over 300.000, hvis man ville sikre en udvikling på betalingsbalancen svarende til den skitseret i det alternative forslag.²⁶⁶

Det skitserede alternative forslag indebar et faldende forbrug, der skulle fremtvinges ved et reallønsskud, og en meget behersket vækst i den offentlige sektor.²⁶⁷ Der er næppe tvivl om, at dette er en kritik af de initiativer, der udgik fra Arbejdsministeriet. Samtidig med den finanspolitiske stramning i Majforliget 1980, var der blevet afsat 5,5 milliarder til en erhvervs- og beskæftigelsesplan, hvad der indebar en stigning i de offentlige udgifter.²⁶⁸ Det offentlige forbrug steg da også næsten 4 % i 1980 og 2 % i 1981. Kaj Kjærsgaard, der i 1981 skiftede stilling fra Økonomiministeriet til Arbejdsministeriet, vedstår sig, at de i Finansministeriets øjne ikke var hjælpsomme i denne periode.

"Arbejdsministeriet førte sin egen finanspolitik. Auken var evig optimistisk. Alt kunne lade sig gøre. Hans syn på hvad der kunne lade sig gøre, var ikke altid præget af dyb realisme, men han var sikker på Ankers opbakning. Det var i denne periode vi fik prædikatet Aukens røde Lejesvende."²⁶⁹

Finansredegørelsen gjorde endvidere opmærksom på, at staten gik glip af betydelige indtægter på grund af rentefradraget.²⁷⁰ Pengeinstitutternes effektive udlånsrente var i 1980 steget til over 20 % (fra 15 % i 1979), og det betød at folk med banklån og realkreditlån kunne trække virkelig mange penge fra i skat.²⁷¹

I 1970'erne havde det været tendensen, at forbrugskvoten steg for at kompensere for den lavere realløn, og det betød, at der var rigtig mange penge at hente for staten, hvis man begrænsede rentefradraget. Der er næppe heller tvivl om, at embedsmændene her kritiserer det forhold, at det ikke var lykkedes regering og Folketing at indgå et forlig om rentefradragsomlægning. Det var

²⁶⁵ Rosted, 1999: 101.

²⁶⁶ Finansredegørelse, 1980: 57.

²⁶⁷ Finansredegørelse, 1980: 40-49.

²⁶⁸ Håndbog i dansk Politik, 1980/81: 375.

²⁶⁹ Interview med Kaj Kjærsgaard 14. september 2005.

²⁷⁰ Finansredegørelse, 1980: 19.

²⁷¹ Mikkelsen, 1993: 193.

ellers tænkt som en del af Helhedsløsningen, og den 27. februar 1980, havde regeringen indgået et forlig, men flertallet smuldrede da de radikale sprang fra.²⁷²

Den stigende forbrugskvote og derved lave opsparing bekymrede embedsmændene. Det blev nævnt eksplicit i Finansredegørelsen 1980. Der blev udtrykt en tydelig bekymring for hvilke konsekvenser det ville få for importen.²⁷³ Der stod imidlertid ikke noget om, hvordan man skulle øge opsparingstilbøjeligheden. Jørgen Rosted forklarer herom:

*"Der var alt for lidt opsparing. Det skyldtes et strukturelt problem. Når realrenten efter skat var negativ, kunne det ikke svare sig at spare op, så tabte du penge. For at rette op på det skulle du give incitament til opsparing, og fortælle danskerne at de selv skulle spare op til pension. Det var det vi sagde. Det var det der blev gennemført (efterfølgende, red). Men du kan ikke læse det, for der var politisk modstand imod det i Folketinget. Det (pensionsopsparing, red) var nærmest noget vi kuppede igennem."*²⁷⁴

Som det fremgår arbejdede man altså ihærdigt i Finansministeriet på at få nedbragt underskuddet på betalingsbalancen. Jørgen Rosted fortæller at i 1979 mente både Økonomiministeriet, Nationalbanken og De økonomiske Vismænd, at krisen kunne overvindes med indkomstpolitik. Som det fremgår af det ovenstående mente man i Finansministeriet, at også forbrugskvoten skulle påvirkes. Dette var dog nok et synspunkt, der især gjorde sig gældende senere i 1980'erne, da man fejlvurderede udviklingen i forbrugskvoten ret betydeligt.

I 1979 mente man i Finansministeriet, at indkomstpolitikken måtte ledsages af devalueringer, der kunne neutralisere effekten af de høje lønstigninger, man havde oplevet hidtil, og som man forudså, ville opstå igen i en nær fremtid. Der står ganske vist intet om devalueringsstrategien i redegørelserne, men Jørgen Rosted fortæller, at i Finansministeriet ville man gerne have haft en devaluering på 12-15 % på en gang i forbindelse med Helhedsløsningen. *"Man kunne ikke tale lønnen ned, og der var ikke politisk kraft til stramninger af den art, der var påkrævet."* Derfor foreslog embedsmændene en stor devaluering. Det kunne de ikke komme igennem med, så det blev nødt til at tage smådevalueringerne, for det var hvad de kunne få. *"Men det var det rene selvmord,"* medgiver Jørgen Rosted, *"fordi det førte til inflationsforventninger."*²⁷⁵

Den økonomiske sagkundskab i indre konflikt

I 1980 præsenterede Nationalbanken det synspunkt, at der var et kausalforhold mellem det store underskud på statens budget på den ene side, og den høje udlånsrente på den anden side.²⁷⁶ Som nævnt var den lange rente steget til 20 % i 1980, ligesom at rentebyrden på de udenlandske lån var stærkt stigende, hvad der forstørrede betalingsbalanceunderskuddet. Underskuddet på de samlede offentlige finanser var steget fra 0,4 % BNP i 1978, til 1,7 % i 1979 og 3,3 % i 1980.²⁷⁷

De økonomiske vismænd i Det økonomiske Råd var uenige i Nationalbankens standpunkt. En opsparingsstrategi med tilbageholdenhed på det offentlige budget ville ifølge vismændene rigtignok forbedre betalingsbalanceproblemet, men man kunne også påregne, at ledigheden ville stige langt mere, mens en produktionsstrategi kunne sikre både overskud på betalingsbalancen og faldende ledighed.²⁷⁸

²⁷² Mikkelsen, 1993: 241.

²⁷³ Finansredegørelse, 1980: 37, 43-44.

²⁷⁴ Interview med Jørgen Rosted 1. juni 2005.

²⁷⁵ Interview med Jørgen Rosted 1. juni 2005.

²⁷⁶ Marcussen, 1998: 116.

²⁷⁷ Hansen, Jensen, Kjærsgaard & Rosted, 1993: 291.

²⁷⁸ Marcussen, 1998: 116.

I 1981 fortsattes argumentationen, idet de økonomiske vismænd hævdede, at kritikken af det store underskud på de offentlige budgetter (der steg til 6.9 % af BNP i 1981²⁷⁹), i virkeligheden afspejlede en modstand imod den offentlige sektors størrelse:

*"[Den danske debat] præges i høj grad af argumenter, der benytter den negative budgetbalance som en slags mellemstation og drejeskive for en kritik, der måske snarere er rettet mod den offentlige sektors størrelse som sådan og mod transfereringernes omfang, end mod selve budgetunderskuddets størrelse."*²⁸⁰

De økonomiske vismænd vovede altså den påstand, at der lå interessebestemte faktorer til grund for de konkrete politikanbefalinger om at fjerne underskuddet på statens budget. Det er i den forbindelse værd at bemærke, at de menige medlemmer af Det økonomiske Råd, navnlig repræsentanterne fra erhvervslivet, var skeptiske over for vismændenes afslappede syn på statens underskud.²⁸¹

Mens både Finansministeriet og Det økonomiske Råd valgte at politisere og udtale sig forholdsvis entydigt om den økonomiske politik, fortsatte man i Økonomisk Oversigt fra Økonomiministeriet at fremhæve indkomstpolitikken, og ellers afstod man fra konkrete anbefalinger, men nøjes med at iagttage. I Marts 1980 nævner man, at den indenlandske efterspørgsel må holdes i tømme.²⁸² I Marts 1981 kan man læse, at underskuddet på det offentlige budget i 1981 skyldes store lønstigninger inden for det offentlige, ligesom det anføres, at forbruget ventes at stige, fordi man har undladt at stramme den økonomiske politik.²⁸³ Dette kan læses som en kritik af, at man ikke længere holdt fast ved den stramme økonomiske politik fra Helhedsløsningen i 1979, men lod underskuddet på det offentlige budget udvikle sig uden indgriben.

I starten af 80'erne kom OECD med konkrete anbefalinger til Danmark, der eksplicit udtrykte et standpunkt, der var modsat det som de økonomiske vismænd stod for. Det anbefalede at staten reducerede bistandshjælp, dagpenge og pensioner, men det blev understreget, at det ikke var et forsøg på at blande sig i fordelingspolitikken, sådan som vismændene mente, det var tilfældet:

*"This is not to imply that the level of social benefits is excessive in relation to needs of transfer recipients, but it may be asked whether the burden put on the economy by the high degree of social generosity can be sustained for long without jeopardizing long-run growth and better employment prospects."*²⁸⁴

OECD bedømte den danske valutapolitik som en succes, der havde forbedret eksporten, men fremhævede på den anden side, at lønglidning og indeksregulering underminerede effekten. Reguleringen betød at arbejdernes forventninger til lønstigninger blev forvrængede, hvorfor det ikke var muligt at dæmpe lønudviklingen. OECD anbefalede derfor en "new deal" på det danske arbejdsmarked, hvor automatisk lønregulering opgives til gengæld for overskudsdeling. Også lavere overførselsindkomster skulle hjælpe til med at holde lønningerne nede og forbedre statens budget. Endelig skulle skattesystemet ændres, for at fjerne negative incitamenter til at tage arbejde.²⁸⁵

Det var OECD's vurdering, at det store underskud på det offentlige budget, der truede med at vokse til astronomiske højder, virkede rentedrivende, hvad der svækkede investeringerne og medførte fortrængning af investeringerne i den private sektor.²⁸⁶ Var dette et angreb på den danske regerings

²⁷⁹ Hansen, Jensen, Kjærsgaard & Rosted, 1993: 291.

²⁸⁰ Det Økonomiske Råd, november, 1981: 53.

²⁸¹ Marcussen, 1998: 118.

²⁸² Økonomisk Oversigt, marts 1980: 56-59.

²⁸³ Økonomisk Oversigt, marts 1981: 110-118.

²⁸⁴ Marcussen, 2002: 104.

²⁸⁵ OECD, 1982: 34-48.

²⁸⁶ OECD, 1982: 49.

økonomiske politik? Det ville i så fald være ekstraordinært. Arbejdsmarkedsforsker Per Kongshøj Madsen mener, at sådanne rapporter er blevet handlet af med de danske embedsmænd.²⁸⁷ Hvis det er sandt er OECD formentlig blevet brugt af virksomme embedsmænd, for at lægge pres på regeringen. Det har dog ikke været muligt at få dette bekræftet nogetsteds.

Regeringens opfattelse af den økonomiske situation

Det står helt klart, at i starten af 1980'erne var uenigheden om substansen af den hensigtsmæssige økonomiske politik ganske stor. Skulle man give betalingsbalancen eller beskæftigelsen første prioritet? Skulle økonomien anskues i et kortsigtet eller mellemfristet perspektiv?

Det er sandsynligt, at det forhold at økonomerne ikke kunne gøre fælles sag i deres anbefalinger, svækkede deres muligheder for at øve indflydelse på politikerne. En serie af anbefalinger syntes i hvert fald, at være blevet overhørt: Udkommet af Finansredegørelserne var ikke en strammere økonomisk politik. Man lod stå til. Nationalbankens udmeldinger om nødvendigheden af at reducere underskuddet på betalingsbalancen blev overhørt. OECD's anbefalinger var decideret i modstrid med Anker Jørgensens visioner. Han havde til gengæld vismændene, han kunne støtte sig til.

Anker Jørgensen havde studeret nationaløkonomi i 1950'erne under et ophold på Harvard University.²⁸⁸ Ikke desto mindre er hans indsigt i økonomiske sammenhænge, ofte blevet genstand for mindre positive vurderinger. Embedsmand Hans Henrik H. Østergaard fra Finansministeriet mener ikke, at Anker Jørgensen havde lyst til at rette økonomien ind i forhold til krisen, og et lignende synspunkt fremfører Knud Heinesen:

*"Ankers forståelse var, at de borgerlige igennem hele vores politiske historie gang på gang har været imod betydelige reformer og har sagt, at nu var grænsen nået for stigningerne i de offentlige udgifter, for stigningen i offentligt ansatte og for stigningen i skattetrykket. Hans forståelse var, at det havde de borgerlige stort set og rundt regnet haft uret i igennem hele vores politiske historie, og det var der såmænd ingen uenighed imellem ham og mig om. Det som jeg måtte sige i halvfjerdsene var, at nu var de borgerlige ved pludselig at få ret, fordi der var begrænsede og mere begrænsede økonomiske muligheder, end der havde været i en lang forudgående periode. Og det er jo klart, at Anker syntes, det var pokkers uheldigt, at det var en situation, der skulle indtræffe lige præcis på det tidspunkt, hvor han var statsminister i Danmark, fordi han jo helt fra sine unge dage og fra sin karriere i fagbevægelsen har været en af de mest fremtrædende og energiske fortalere for udviklingen af et socialdemokratisk velfærdssamfund."*²⁸⁹

Socialdemokratiet under Anker Jørgensens ledelse var ikke interesseret i, at lade krisen gå ud over udviklingen i velfærdssamfundet. Der var ikke megen lydhørhed overfor ønsket om at begrænse budgetunderskuddet. I et festskrift til Thomas Nielsen blev den offentlige sektor hyldet i en artikel med Poul Nyrup som pennefører, men hvor også Knud Heinesen stod som medforfatter. Her hed det sig, at den offentlige sektor havde leveret et selvstændigt bidrag til sikring af gode beskæftigelsesvilkår,²⁹⁰ og man tog til genmæle overfor kravene om nedskæring:

"Nedskæringstilhængerne hæfter sig overvejende ved det stigende underskud på statens budgetter. Over for denne kritik har både fagbevægelsen og Socialdemokratiet entydigt understreget, at statens underskud først og fremmest er et spejl af den økonomiske tilstand i samfundet. Ethvert forsøg på at spare sig ud af krisen vil i denne situation være katastrofalt. Underskuddet på statens budgetter er ikke udtryk for uhæmmet vækst i de offentlige udgifter, men kan i alt væsentligt forklares ved

²⁸⁷ Samtale med Per Kongshøj Madsen december 2005.

²⁸⁸ Jørgensen, 1994: 209.

²⁸⁹ Larsen, 1999: 303.

²⁹⁰ Heinesen & Nyrup, 1982: 114.

*faldende indtægter som følge af den store ledighed og stigende udgifter til arbejdsløshedsdagpenge.*²⁹¹

Men hvad gjorde regeringen for at løse de økonomiske problemer? I Anker Jørgensens dagbøger kan man læse om et møde d. 6. august i 1981 i regeringens økonomiudvalg. Finansminister Svend Jakobsen fremlagde et skøn for finansloven 1982. Det viste udgifter for 164 milliarder kroner, mod indtægter på 124 milliarder. Anker slog fast, at regeringen ikke kunne kræve flere skatter ind, og man kunne heller ikke gennemføre flere besparelser, og arbejdsløsheden var så stor, at man måtte bruge endnu flere penge på erhvervsinvesteringer. Hvad skulle man så gøre ved underskuddet? *"Auken sagde det klarest: Det bedste er ingenting at foretage os!"*²⁹² To måneder senere hed det da også i Anker Jørgensens åbningstale til Folketinget:

*"Vi deler bekymringen over det stigende underskud på statsbudgettet, men som det også er understreget i tilknytning til fremsættelsen af finanslovsforslaget, finder regeringen fortsat, at den eneste vej til en bedre statsfinansiel stilling er at øge aktiviteterne i samfundet."*²⁹³

Svend Auken forklarer at han var og er modstander af budgetunderskud, principielt set, men dengang i starten af 1980'erne fandt han nedskæringer socialt urimelige, især i en situation hvor folk lige havde oplevet stor reallønsnedgang. Budgetunderskuddet var dog ikke så stort et problem, som Knud Heinesen fremstillede det, mener Svend Auken. Det var konkurrenceevnen, der var det største problem.²⁹⁴

Her må det atter understreges, at både budgetunderskuddet og underskuddet på betalingsbalancens løbende poster efterhånden havde genereret en meget stor rentebyrde, der gjorde det stadigt vanskeligere at få økonomien til at hænge sammen. Fra 1972 til 1981 var det offentlige udgiftstryk øget med 17,1 % af bruttofaktorindkomsten, men kun lige godt ¼ af dette beløb (4,8 %) var blevet anvendt på basal velfærd (børnepasning, ældrepleje og efterløn). De resterende 12,5 % af bruttofaktorindkomsten gik primært til at betale for de stigende udgifter til arbejdsløshedsforsikring, samt afdrag på udlandsgælden og især statsgælden. Renteudgifterne inklusive overførsler til udlandet lagde beslag på 8,4 % af bruttofaktorindkomsten i 1981.²⁹⁵

Det var altså manglende evne til at holde orden i eget hus frem for udgifter til øget velfærd, der havde tynget dansk økonomi i 1970'erne. Fejlen var ganske simpel. Regeringen ville hverken kræve de fornødne udgifter ind til at dække budgetunderskuddet, eller nedbringe disse udgifter så de stemte med indtægterne.

Krisestemningen smitter af på arbejdsmarkedspolitikken

Med loven om arbejdstilbud for langtidsledige i 1978 havde man ikke blot sikret sig mod et stort frafald fra dagpengesystemet til kontanthjælpssystemet, man havde også tilført arbejdsmarkedspolitikken et epokegørende nyt element, idet man begyndte at videreuddanne og kvalificere arbejdere, mens de gik ledige.²⁹⁶ Men det var også en afprøvning af, om de langtidsledige reelt stod til rådighed for arbejdsmarkedet. Det var jo et krav, at man skulle modtage disse tilbud, ellers kunne man ikke genoptjene retten til dagpenge. Loven var blevet til i en periode, hvor dagpengesystemet i stigende grad kom under anklage for at blive misbrugt. Det fik arbejdsminister Svend Auken til at erklære følgende:

²⁹¹ Heinesen & Nyrup, 1982: 168.

²⁹² Jørgensen, 1990: 473-474.

²⁹³ Marcussen, 1998: 63.

²⁹⁴ Interview med Svend Auken 15. september 2005.

²⁹⁵ Goul Andersen & Munk Christiansen, 1991: 249.

²⁹⁶ Interview med Svend Auken 15. september 2005.

*"Vi der slås for A-kassesystemet og står vagt om understøttelsesniveauet, må slås for at luge ud i det ukrudt, der er kommet frem i lyset her under arbejdsløsheden. Vi skal ikke have en hetz mod de ledige og ikke gøre noget febrilsk eller uoverlagt, men nøje gennemgå bestemmelse for bestemmelse for at analysere, hvad der er tilsigtet, og hvad der ikke er tilsigtet. Det er vor forbandede pligt. Ellers opstår der et morads af mistænkeliggørelse og rygter omkring A-kassesystemet."*²⁹⁷

At luge ud i ukrudtet indebar stigende behovsprøvning i form af løbende samtaler med den ledige, ligesom det blev indskærpet at ledige, der reelt ikke stod til rådighed for arbejdsmarkedet fordi de passede børn eller ikke beherskede sproget, heller ikke var berettiget til dagpenge. Da anden oliekrise satte ind, blev arbejdsmarkedspolitikken yderligere strammet. I 1979, som en del af Helhedsløsningen, blev reguleringen af dagpenge midlertidigt suspenderet, hvad der indebar et fald i de lediges disponible indkomst, i forhold til hvad de ellers ville have fået. I 1980 blev betingelserne for medlemskab af A-kasser desuden skærpet, så man nu skulle have været medlem i et år, før man blev berettiget til udbetaling af dagpenge.²⁹⁸

I samtidens venstreorienterede kredse blev stramningerne opfattet som et overgreb mod de ledige. I Dagbladet Information skrev man d. 11. oktober 1980 om de skærpede regler for arbejdsanvisning:

"Arbejdsløse skal tvinges ud i jobs, som de ikke er uddannede til

Arbejdsminister Svend Auken vil gøre det lettere at anvise ledige til jobs, som de pågældende ikke er uddannede eller kvalificerede til. Det skal ske ved at lempe bestemmelserne i arbejdsløshedslovgivningen om de lediges ret til at nægte at tage anvist arbejde, som de ikke er uddannet til at udføre."

Forlængelsen af karenstiden fra 6 måneder til 12 underminerede retten til at optjene dagpenge via de eksisterende offentlige beskæftigelseskurser, der havde varighed af 9 måneder. Blandt forskere på Roskilde Universitetscenter blev det udlagt således:

"Det er denne politik, som er baggrunden for vores tese i konferencen om, at en af grundene til den fortsatte opbakning til den socialdemokratiske strømning er, at den indtil nu har kunnet fremstå som "det mindste onde" for den bedst stillede del af arbejderklassen, mens den svageste del af klassen har de ringeste betingelser for at sætte sig til modværge og derfor ikke (endnu) umiddelbart udgør en omfattende trussel mod reformismens hegemoni i arbejderbevægelsen.

*Et af de centrale kritelementer overfor denne politik må derfor være, at den ikke kun er et angreb på randgrupperne, selvom det i sig selv er godt nok. I sit perspektiv og på længere sigt er den et angreb på den samlede arbejderklasse. Det er den gamle historie om, at når fanden får en lillefinger, så får han blot endnu mere blod på tanden, og tager hele armen til sidst."*²⁹⁹

Analysen fortsætter med at remse op, hvad den slags kan medføre af polarisering i samfundet, som for eksempel i Italien, hvor den røde terrorisme havde sin grobund i de dele af arbejderklassen, der aldrig blev tilknyttet de faglige organisationer. Så galt gik det dog ikke.

Ovenstående citat skal blot illustrere, hvorledes Socialdemokratiet blev udsat for kritik fra begge fløje af det politiske spektrum. Men det må medgives, at det store kompromis, som blev omtalt i forrige kapitel, hvor staten tilgodeså alle parter ved at betale for en stor arbejdsstyrke med høj dækningsgrad, havde slået visse revner. Udgifterne til dagpenge var steget fra 5,7 % af statens udgifter i 1979 til 7,4 % i 1981.³⁰⁰ Underskuddet på statens budget var i samme periode firedoblet.³⁰¹ I mellemtiden dalede dagpengenes kompensationsgrad støt.³⁰²

²⁹⁷ Andersen, 1986: 4.

²⁹⁸ Andersen, 1986: 4-6.

²⁹⁹ Andersen, 1986: 14.

³⁰⁰ Lind, 1985: 66.

³⁰¹ Hansen, Jensen, Kjærsgaard & Rosted, 1993: 291.

Socialdemokratiet så ikke muligheder for øgede indtægter til at kompensere for de stigende udgifter. Den økonomiske situation var ved at udvikle sig katastrofalt. Imens ventede man på opsvinget.

De borgerlige partiers forslag til økonomisk politik

Højre side i dansk politik gik nu til angreb på den praksis, hvorved dansk økonomi var blevet administreret siden starten af 1960'erne. Det konservative Folkeparti og deres nære samarbejdspartner, Industrirådet, opfattede produktionen i den indenlandske konkurrencesektor som værende for lille, og anså konkurrenceevnen som svækket på grund af det høje indenlandske omkostningsniveau. Det gjaldt derfor om at mindske omkostningsudviklingen for erhvervslivet. De vigtigste instrumenter i denne strategi var lønpolitikken og skattepolitikken. Lønudviklingen skulle holdes nede, og der skulle gives skattelettelser.³⁰³

I Venstre begyndte man en ideologisk oprustning efter bruddet med Socialdemokratiet. I Marts 1980 udgav man debatbogen *Den truede Velstand*, under redaktion af Peter Brixtofte, med bidrag af blandt andet flere medlemmer af folketingsgruppen.

Bertel Haarder skriver her, at man i den borgerlige lejr, og navnlig hos de radikale, ikke har været tilstrækkeligt kritiske overfor væksten i den offentlige sektor, hvad der skyldtes at denne dagsorden i høj grad blev erobret af Fremskridtspartiet:

*"Fremskridtsparitetet tog i den grad patent på kritikken af den offentlige vækst – og gjorde det så karikeret og utiltalende, at andre partier blev mere ivrige efter at bekæmpe Glistrup end efter at bekæmpe det samfundsonde, han havde slået sig op på. Det gælder f.eks. de radikale, der udtrykkeligt har brugt netop dette som en begrundelse for endnu engang at foretrække en socialdemokratisk regering trods al dens øjensynlige magtesløshed."*³⁰⁴

Nu ville i hvert fald Venstre ikke stå tilbage for Fremskridtspartiet, og der lanceredes forskellige forslag til hvorledes økonomien kunne rettes op. Uffe Ellemann-Jensen plæderede for brugerbetaling på mange af de gratis ydelser, som den offentlige sektor leverede. Han vurderede, at de gratis ydelser medførte et overforbrug, der ville falde til et mere naturligt leje, hvis de blev betalt af den enkelte frem for over skatten.³⁰⁵

Claus Hjort-Fredriksen gik til angreb på det høje offentlige dagpengeniveau. Det var hans opfattelse, at mange ledige foretrak dagpenge frem for anvist arbejde. For at løse dette problem måtte kontrollen med de arbejdsløse skærpes, og var det ikke nok, kunne det være en ide at sænke dagpengesatsen proportionalt med hvor længe man havde gået ledig.³⁰⁶

Anders Fogh ønskede væksten i den offentlige sektor nedbragt til under niveauet for væksten i den private sektor. Som middel hertil, foreslog han strammere budgetstyring af de offentlige udgifter.³⁰⁷

Peter Brixtofte mente, at der var risiko for, at statens muligheder for at øge indtægterne helt ville forsvinde, fordi de øgede skattesatser formindskede indtægtsgrundlaget for staten. Han henviste til eksempler på afgiftsstigninger, der mindskede forbruget frem for at øge statens provenu. Oven på denne betragtning konkluderede Peter Brixtofte, at det ikke længere var muligt at finansiere den offentlige sektors vækst via skatten, og at væksten derfor måtte bremses til fordel for vækst i den private sektor.³⁰⁸

³⁰² Pedersen, Sørensen & Vastrup, 1987: 30.

³⁰³ Knudsen, Lok, Kongshøj Madsen & Suhr, 1983: 391-392.

³⁰⁴ Haarder, 1980: 22.

³⁰⁵ Ellemann-Jensen, 1980: 40-50.

³⁰⁶ Hjort-Fredriksen, 1980: 65.

³⁰⁷ Fogh: 1980: 68-72.

³⁰⁸ Brixtofte, 1980: 8-10.

Hvor Venstre og Det konservative Folkeparti før havde været splittede, var de nu bedre i stand til at stå sammen som et alternativ til Socialdemokratiet. Poul Schlüter, formand for Det konservative Folkeparti, beretter:

*"I april 1980 fremlagde jeg en ganske omfattende 'redningsplan for Danmark'. Den indeholdt et indkomstop og forbedrede vilkår for erhvervslivets produktion samt besparelser på 10 milliarder kroner. Få dage efter kom Anker Jørgensens forslag. Vi fandt dem alt for svage, og selvom regeringen gjorde sig store anstrengelser for, at især Det konservative Folkeparti skulle deltage i et forlig, var det udsigtsløst. Vi havde besluttet os til at holde fast i KV-aksen, og begge partier sagde nej. Igen måtte CD, Kristeligt Folkeparti og Det radikale Venstre levere mandaterne til et flertal."*³⁰⁹

I efteråret 1981 gik Venstre og de konservative sammen om en fælles plan kaldet Helhedsplan 82, eller VK planen (som Anker Jørgensen konsekvent kaldte VKZ planen). Det var første gang siden 1959, at de to partier sammen formulerede en økonomisk politik.³¹⁰ Heri lanceredes forslag til skattelettelser for erhvervslivet, skattelettelser på indkomstskatter og forslag til offentlige besparelser på 14 milliarder i 1982, stigende til 22 milliarder i 1985. Pengene skulle blandt andet findes ved lavere dagpenge, sygedagpenge og kontanthjælp, ligesom der skulle indføres brugerbetaling på lægebesøg m.m.³¹¹

Den økonomiske politik går i stå

I 1979 og 1980 var den økonomiske politik blevet strammet i kraft af Helhedsløsningen i 1979. For årene 1981 og 1982 kan man sige, at der ikke rigtig blev ført nogen økonomisk politik. Matheden bredte sig i regeringen, der efterhånden blev delt på spørgsmålet om, hvorvidt man skulle fortsætte en krisepolitik, der foregik parallelt med en udvidelse af velfærdssamfundet, eller om man skulle stramme den økonomiske politik på linie med de borgerliges krav, således at der kom balance på statens budget. Den sidste model var ikke en man regnede med, at man kunne vinde stemmer på, og opsvinget lod vente på sig. Hvad skulle man gøre? Der var dem der var parate til at gå i opposition. Det var især Ivar Nørgaard. Og så var der dem, der gerne ville blive ved med at kæmpe. Det var navnlig de nye ministre: Mogens Lykketoft, Bjørn Westh og Poul Nielson.³¹²

Der var behov for at skaffe erhvervsinvesteringer, men man kunne ikke afse offentlige midler i den svære økonomiske situation. Derfor foreslog regeringen at bruge midler fra pensionskasserne hertil. I sommeren 1981 så det ud til, at man kunne opnå forlig sammen med Det konservative Folkeparti. Men det kom ikke til forhandlinger.³¹³ Senere stillede de radikale en dagorden i Folketinget, der anbefalede at regeringen opgav sin plan om *"tvangsindgreb over for anbringelse af pensionsmidler."*³¹⁴ Da den blev vedtaget udskrev Anker Jørgensen Folketingsvalg i utide, hvad der var blevet en tradition i dansk politik. Der havde været valg i 1971, 1973, 1975, 1977, 1979 og nu altså også i 1981.

Det kan undre hvorfor Anker Jørgensen udskrev valg. Både Svend Auken og Mogens Lykketoft advarede ham imod at gøre det.³¹⁵ Meningsmålingerne var dårlige, og der var ingen optimisme at hente i den økonomiske udvikling. Et nederlag var forventeligt, og det endte da også med, at

³⁰⁹ Schlüter, 1999: 97.

³¹⁰ Larsen, 1997: 52.

³¹¹ Simonsen, 1981.

³¹² Larsen, 2003: 86.

³¹³ Tamm, 1999: 201.

³¹⁴ Rasmussen & Rüdiger, 1990: 291.

³¹⁵ Lykketoft, 1994: 69.

Socialdemokratiet tabte 9 mandater til SF, der gik 10 mandater frem. Den samlede venstrefløj (til venstre for Socialdemokratiet) rådede nu over 26 mandater i Folketinget.³¹⁶

Når Anker Jørgensen udskrev valg, kan det skyldes at han blot ønskede at rense luften, så det ville blive nemmere for ham at komme igennem med hans økonomiske politik, og han forventede, at han kunne tale partiet op fra de dårlige meningsmålinger. I så fald var det en fejlvurdering.³¹⁷ Det kan også være at Anker Jørgensen, selvom han givetvis håbede at blive styrket, alligevel ikke fandt tanken om, at måtte gå i opposition helt ukomfortabel.

Forventningen om endnu en devaluering blev styrket som følge af overenskomsten i 1981, der blev gennemført uden regeringsindgreb, når der ses bort fra enkelte brancher. Det drev renten i vejret. De danske lønninger steg mere end navnlig (Vest)Tysklands, og det svækkede konkurrenceevnen og udhulede nogle af de fordele man havde opnået ved kronenedskrivningen i 1979.

Det bliver ofte sagt, at Danmark i denne periode førte drypvise devalueringer, men det er en sandhed med modifikationer. I perioden fra 30/11 1979 til 22/02 1982, undlod Danmark at devaluere, mens til gengæld (Vest)Tyskland revaluerede i oktober 1981, uden at Danmark fulgte efter. Det stod imidlertid hele tiden åbent, om Danmark kunne finde på at devaluere, hvad der har gjort, at dem der har købt danske statsobligationer, har krævet en højere rente i risikopræmie. I februar 1982 foretog Danmark da også en devaluering.³¹⁸

Økonomiminister Ivar Nørgaard havde ønsket en større devaluering, men dette mødte modstand hos de andre EMS lande, da man så det som en konkurrerende devaluering. Ivar Nørgaard måtte også opleve den tort, at han ikke blev støttet af sin nationalbankdirektør, Erik Hoffmeyer, der ikke troede på Ivar Nørgaards tilsagn om, at LO var parat til at acceptere følgelovgivning. Ivar Nørgaard fortæller:

*"Vi havde nogle tanker om at lave noget indkomstpolitik i halen på devalueringen... Med LO havde vi hjemmefra lavet underhåndsaftale om det – men der var ikke skrevet noget ned på papir. Jeg ved ikke hvor meget Hoffmeyer troede på denne aftale. Jeg fortalte ham naturligvis om underhåndsaftalen, men tilsyneladende havde han ikke tillid til, at LO ikke alligevel kom og ville have lønkompensation."*³¹⁹

Erik Hoffmeyer beretter om situationen således:

*"I forbindelse med den berømte fastelavnsdevaluering i 1982 var det pinligt, at der ikke var en plan for at følge op på devalueringen, og han havde ikke underrettet sine kollegaer (de øvrige økonomiministre, red) om devalueringen. Man følte at nu skrider vores fastkurssystem, og Delors kaldte det for en konkurrerende devaluering."*³²⁰

Danmark fik ikke sin 7 % devaluering, men måtte nøjes med 3 %. Skulle man have løst Danmarks problemer via valutakursjusteringer, skulle det have været meget mere, og det ville have indebåret at man trådte ud af EMS'en, og det ville man ikke. EMS'en styrkede nemlig Danmarks muligheder for at undgå spekulation mod kronen. Det blev i stedet et nederlag for regeringens valutapolitik, der yderligere forværrede krisestemningen i regeringen.³²¹

Det var heller ikke muligt at komme igennem med en begrænsning af rentefradraget, hvad der kunne have dækket en del af underskuddet i statskassen. Venstre havde ganske vist været tilhænger af at begrænse rentefradraget indtil SV regeringens sammenbrud, men havde siden rettet ind efter

³¹⁶ Rasmussen & Rüdiger, 1990: 292.

³¹⁷ Lykketoft, 1994: 69-70.

³¹⁸ Hansen, Kjærsgaard & Rosted, 1990: 31.

³¹⁹ Andersen, 1994: 180.

³²⁰ Interview med Erik Hoffmeyer 16. juni 2005.

³²¹ Hansen, Kjærsgaard & Rosted, 1990: 31, 148.

de konservative, der var blevet tilhængere af at bevare rentefradraget, da de var i opposition til SV regeringen.³²² Den økonomiske situation gjorde også, at der var mindre at handle med, når der skulle indgås forlig, og også forholdet til midterpartierne, navnlig CD, blev mere og mere anstrengt.³²³

Hertil kom problemerne med uenigheden internt i Socialdemokratiet. Der var mange, der var enige i fagbevægelsens utilfredshed med den økonomiske politik. LO's repræsentantskab havde i oktober 1981 udsendt følgende udmelding i en pressemeddelelse: *"Repræsentantskabet afviser enhver form for asociale nedskæringer på dagpengeområdet og andre besparelser i den offentlige sektor, som blot vil forstærke ledighedsproblemerne og fordele krisens byrder mere ulige."* Skulle man fortsætte ad den stramme kurs, ville det indebære et tredje stort opgør med fagbevægelsen. Svend Auken forklarer om situationen dengang:

*"Vores bevægelse var slidt i stumper og stykker. Vi havde taget opgør om den økonomiske politik både til højre og til venstre, og lavet en masse opslidende politiske forlig. Vi kørte på mederne i begyndelsen af 1980'erne. Forestillingen om at konjunkturerne ville vende var ligeledes tyndslidt."*³²⁴

Tesen om at Anker Jørgensen var træt af regeringsmagten, og gerne ville smide tøjlerne, underbygges af, at han ønskede at gå i opposition efter valgnederlaget. En næsten enig Folketingsgruppe pressede ham dog til at lade være.³²⁵ Knud Heinesen, der ligesom Anker Jørgensen ønskede at gå af i 1981, mente at Socialdemokratiet var ved at blive slidt, fordi det ikke kunne gå af. Mogens Glistrups mange mandater forhindrede et arbejdsdueligt borgerligt alternativ.³²⁶ Mogens Lykketoft, der hørte til blandt gruppen af nye unge og entusiastiske ministre – han havde været skatteminister i et lille års tid, fortæller om socialdemokraternes overvejelser:

*"Vi var nogen der mente, at en socialdemokratisk ledet regering var en realistisk mulighed, hvis vi kunne få de radikale med i regeringen. Niels Helveg ville gerne være med, og der var kommet en aftale, havde jeg forstået, men så var LO's forretningsudvalg imod, og så sagde Anker pas. Det skabte den dårligst mulige start for det samarbejde, der skulle være regeringsperioden ud."*³²⁷

Niels Helveg bekræfter at man var blevet enig om den økonomiske politik, men at Socialdemokratiet bakkede ud. *"Efter valget i 1981 var vi indstillede på at være med i en SR regering, men regeringssamarbejdet blev ikke til noget. Om morgenen, da vi skulle til dronningen, aflyste Anker."*³²⁸ Det havde været Svend Jakobsen, der havde været forhandler, og der var god forståelse mellem ham og de radikale.³²⁹ Men det blev ikke til noget med samarbejdet med de radikale, og Niels Helveg meddelte efterfølgende Anker Jørgensen, at de radikale ikke fremover ville optræde som støtteparti for regeringens politik.³³⁰ Niels Helveg kritiserede også Anker Jørgensens regering for ikke at være i stand til at føre en langsigtet økonomisk politik, og han undsagde tvistpolitikken, der efter hans mening var at sammenligne med at tisse i bukserne.³³¹

³²² Håndbog i dansk Politik, 1979/80: 233. Håndbog i dansk Politik, 1980/81: 238.

³²³ Lykketoft, 1994: 69.

³²⁴ Interview med Svend Auken 15. september 2005.

³²⁵ Larsen, 2003: 86.

³²⁶ Interview med Knud Heinesen 14. september 2005.

³²⁷ Interview med Mogens Lykketoft 13. september 2005.

³²⁸ Interview med Niels Helveg 16. juni 2005.

³²⁹ Larsen, 1999b: 144.

³³⁰ Kristiansen & Larsen, 1996: 123.

³³¹ Christensen, 2005: 287.

Det er klart, at under de forudsætninger kunne det vise sig meget svært at gennemføre noget som helst, og Anker Jørgensen meldte da også offentligt ud, at hvis hans regering kørte fast, så ville han gå af uden at udskrive valg.³³²

Anker går af uden at udskrive valg

I foråret 1982 fik regeringen vedtaget en lov om jobskabelse sammen med SF og de radikale. Formålet var at gøre det muligt for kommuner såvel som private virksomheder eller foreninger, at sætte værdiskabende arbejde i gang, hvis det var arbejde, der ellers ikke ville være blevet udført. Det var et tiltag, der ville forøge de offentlige udgifter.³³³ Med hensyn til at gennemføre besparelser og indkomstpoltik, var det sværere at samle flertal. Venstrefløjen var klart imod. Ligeledes var der, som antydnet ovenfor, heller ikke fodslag inden for Socialdemokratiet, med hensyn til hvor stram politikken skulle være.

Forholdet mellem Socialdemokratiet og de radikale blev mere anstrengt, for efterhånden som balanceproblemerne i dansk økonomi voksede, orienterede de radikale sig mere entydigt mod både store besparelser på det offentlige budget og en skrap indkomstpoltik, der rakte ud over hvad fagbevægelsen kunne acceptere.

Op til første maj 1982 lancerede Niels Helveg et radikalt udspil om at afskaffe den automatiske dyrtidsregulering, sætte stop for lønglidning i to overenskomstperioder, sætte skatten ned, og lade lønmodtagerne få andel i virksomhedernes overskud. Det var et opgør med hvad Niels Helveg betegnede som automatiske mekanismer, der gjorde det umuligt for dansk konkurrenceevne at udvikle sig hensigtsmæssigt, for der var ingen sammenhæng mellem lønstigninger og produktivitetsstigninger.³³⁴ Det radikale Venstre lagde sig altså op ad en politik, der var analog med den, der blev anbefalet af OECD.

Det var Anker Jørgensens opfattelse, at Niels Helveg allerede på dette tidspunkt havde orienteret sig mod højre i retning af de borgerlige partier.³³⁵ I sommeren 1982 udtalte Niels Helveg, at han ville støtte en borgerlig regering, hvis Anker Jørgensen gik af.³³⁶ Ikke desto mindre forsøgte Anker Jørgensen, tilskyndet af flere unge ministre, endnu engang at skabe en SR regering.

Knud Heinesen blev sendt i byen for at forhandle om et muligt regeringsgrundlag. Efter valget var Knud Heinesen igen blevet finansminister, og han havde i foråret barslet med et indgreb for at rette op på økonomien, der indeholdt forslag om lønstop, dyrtidsindgreb og finanspolitiske stramninger.³³⁷ Et sådant indgreb syntes ikke at være i modsætningsforhold til Niels Helvegs og de radikales ønsker. Men samarbejdet blev ikke til noget, fordi Anker Jørgensen gav efter for presset hos fagbevægelsen.

I LO var Thomas Nielsen gået på pension, men den nye formand Knud Christensen lagde den samme linie i sin opfattelse af, hvilken økonomisk politik regeringen burde føre. Han blev rådgivet af Poul Nyrup, der havde været cheføkonom i LO siden 1980. På et kontaktudvalgsmøde mellem LO og Socialdemokratiet i starten af august, diskuterede man fremtidens økonomiske politik. LO ville ikke høre tale om besparelser eller skatteforhøjelser. Det ville koste arbejdspladser. Man

³³² Interview med Knud Heinesen 14. september 2005.

³³³ Hansen, Kjærsgaard & Rosted, 1990: 196.

³³⁴ Kristiansen og Larsen, 1996: 123.

³³⁵ Jørgensen, 1990: 544.

³³⁶ Kristiansen & Larsen, 1996: 125.

³³⁷ Lunde & Qvortrup, 1997: 73. Interview med Knud Heinesen 14. september 2005.

frarådede på det kraftigste økonomiske stramminger. Anker Jørgensen bøjede sig for dette krav, og dermed havde han også afskåret sig fra at danne regering med de radikale.³³⁸

Kort efter det nævnte kontaktudvalgsmøde med LO, havde Anker Jørgensen inviteret Niels Helveg op i sit sommerhus for at drøfte mulighederne for at danne regering. Niels Helveg havde meddelt Knud Heinesen, at de radikale krævede suspension af dyrtidsportionerne for at indgå i regeringen, men det havde Anker Jørgensen afskåret sig fra, ved sit møde med LO. Da Niels Helveg ankom præsenterede Anker Jørgensen ham for et regeringsoplæg. Her stod ikke noget om den automatiske dyrtidsregulering, og så måtte Niels Helveg give oplægget tilbage til Anker Jørgensen, ulæst. Uden en suspension af dyrtidsreguleringen – intet regeringssamarbejde. Her stod Niels Helveg fast, og hans beslutning blev bekræftet på et radikalt gruppemøde dagen efter.³³⁹

Dette beseglede regeringens skæbne. Underskuddet for 1983 tegnede sig for 70 milliarder kroner ved uændret politik. I Socialdemokratiet var man parat til at reducere underskuddet med 10 milliarder ved besparelser, og hertil øge indtægterne ved at indføre en realrentebeskatning. De borgerlige partier, inklusive de radikale, forlangte besparelser på 20 milliarder. Det ville Socialdemokratiet ikke gå med til. Man ville heller ikke føre ensidig indkomstpolitik, der kun gik ud på at holde lønningerne nede, man forlangte også pris og avancementstop.

Her skiltes vandene. Med SV regeringen i 1978 og navnlig Helhedsløsningen i 1979, havde Anker Jørgensen været parat til at tage store opgør med fagbevægelsen og føre en temmelig skrap økonomisk politik, men i 1982 ville han ikke gøre det en tredje gang. Derfor gik han af uden at udskrive valg. I efterskriftet til sine dagbøger begrundet han det således:

*"Jeg kunne have benyttet mig af min ret til at udskrive valg. Men da vi havde haft valg godt et halvt år før, og et valg næppe ville skabe nogen bedre situation, besluttede vi med blødende hjerte at overlade opgaven til den forenede borgerlige front. Havde vi ikke gjort det, var det tydeligt, at vi var blevet tvunget til at lave en politik, der fuldt og helt var deres, og det ville slide endnu mere på partiet og også på venskabet mellem fagbevægelsen og Socialdemokratiet."*³⁴⁰

Når Anker Jørgensen valgte at prioritere venskabet med fagbevægelsen højere end at indgå politisk kompromis mod højre, så var han formentlig ude af trit med flertallet af vælgernes ønsker. I de første par år af 1980'erne herskede der en udpræget krisestemning blandt vælgerne, og det gjorde dem indstillet på at acceptere en skrap indkomstpolitik. I alle årene fra 1975 til 1984 mente det store flertal af vælgerne, at der ikke var råd til lønstigninger.³⁴¹

Umiddelbart efter Anker Jørgensens afgang, på det socialdemokratiske årsmøde d. 4. september, blev den nu forhenværende statsminister hyldet for sin beslutning. Det var den almindelige holdning, at en periode i opposition ville være sundt, og at de borgerlige ikke var regeringsduelige. Mogens Lykketoft fortæller:

*"I Socialdemokratiet var der en lidt naiv holdning, om at de borgerlige ikke ville være i stand til at løfte opgaven. Det kom til udtryk ved at Anker blev klappet ned af talerstolen til årsmødet. Alle syntes det var genialt. Lad bare topperne prøve. Vi var nogle stykker, der havde en anden opfattelse. Jeg sagde til min ministerchauffør, at den regering nok holder i seks år."*³⁴²

³³⁸ Lunde & Qvortrup, 1997: 73-74.

³³⁹ Interview med Niels Helveg 16. juni 2005.

³⁴⁰ Jørgensen, 1990: 545.

³⁴¹ Goul Andersen, 1994: 37,56.

³⁴² Interview med Mogens Lykketoft 13. september 2005.

Drivkræfterne bag den økonomiske politik 1979-1982

Det var et karakteristisk træk for perioden, at eksperterne i højere grad end tidligere blandede sig i den politiske debat vedrørende den økonomiske politik. Samtidig hermed var eksperternes autoritet samlet set nedadgående, fordi de var indbyrdes uenige. Nationalbankdirektøren blandede sig i afgrundsdebatten i 1979, og var hermed med til at lægge pres på regeringen, for at den skulle nedbringe underskuddet på betalingsbalancen. I Finansministeriet opstillede embedsmændene alternative scenarier for regeringen. De lagde pres på politikerne, for at få dem til at fastholde den stramme linie fra 1979 og 1980.

Embedsmændene var direkte involveret i tilrettelæggelsen af den økonomiske politik, og det giver gode muligheder for at opnå indflydelse. Men – som det fremgik af den historiske analyse – så var det i sidste ende politikerne, der bestemte hvorvidt de ville bøje sig for presset eller ej. Og politikernes manøvrerum var igen betinget af udkommet af de evige politiske magtkampe.

Hos de uafhængige eksperter, som OECD og DØR, er det især tydeligt, at der opstod uenighed. Fra OECD blev der stillet forslag om besparelser, der var nogenlunde analoge med dem, den borgerlige opposition kunne samles om. Hvis OECD opnåede politisk indflydelse, var det ikke ved at ændre på regeringens opfattelse, men ved at udstikke rammer for en politik der kunne samle oppositionen. Hos DØR var det lige omvendt. De advokerede for en politik, der ikke ville acceptere, at fuld beskæftigelse blev reduceret til et langsigtet mål. Det styrkede socialdemokraterne i deres overbevisning.

Der var næppe heller denne gang tale om et paradigmeskift (se afsnittet Læring og paradigmeskift som forskellige former for læring, kapitel I) på et overordnet niveau, således at de keynesianske tanker blev udskiftet med monetaristiske. Endskønt nyliberalisme og monetarisme blev brugt som skældsord om højrefløjens forslag til økonomiske politik, så var der ikke meget nyt i f.eks. tankerne om at reducere dagpenge og skatter. Det havde altid været borgerlige mærkesager. Den uenighed man kan iagttage indbyrdes mellem både politikere og eksperter, var nærmere et tegn på ideologisk fragmentering indenfor det herskende paradigme.

Der havde hidtil hersket konsensus om den keynesianske økonomiforståelse fordi begge fløje var enige om, at politisk intervention for at udjævne konjunkturerne skulle foregå med generelle midler såsom manipulation med skatte-, afgifts-, og rentesatser. Instrumenter som statsdirigerede investeringer, og at de offentlige skulle producere indenfor erhverv, der tidligere havde været forbeholdt de private – det kunne de borgerlige partier og markedsorienterede økonomer ikke acceptere.

Jævnfør Peter Halls terminologi (se afsnittet Læring og paradigmeskift som forskellige former for forandring, kapitel I) stod slaget ikke længere om første ordens forandringer (indstillingerne af instrumenterne), men anden ordens forandringer (hvilke instrumenter der skulle tages i anvendelse). Som omtalt i forrige kapitel, var denne konflikt brudt ud efter SV regeringens sammenbrud. I Venstre var man efterhånden holdt op med at fremhæve indkomspolitikken som instrument. Man var begyndt at miste tiltro til, at det kunne lade sig gøre at tale lønnen ned. I Det radikale Venstre, var man nu blevet moden til at afskaffe dyrtidsreguleringen, og man var bestemt imod statsdirigerede investeringer. I Det konservative Folkeparti var man ikke så kategorisk i sine afvisninger, men man forblev loyal med Venstre, og indgik ikke i forlig med socialdemokraterne.

Socialdemokratiet, derimod, var gået længere og længere ad det spor, der hedder direkte statsintervention i økonomien. Det var startet i det små. Det begyndte i slutningen af 1970'erne, og i starten af 1980'erne var strategien med at øge den offentlige sektors andel af det samlede forbrug blevet navngivet tvistpolitikken, og var blevet forfremmet til officiel strategi for regeringens

økonomiske politik. Det er et eksempel på en politik, der startede på ad hoc basis, men som senere blev institutionaliseret. Tviststrategien startede som et nødspej, påtvunget af omstændighederne. Men med tiden udviklede denne ad hoc strategi sig til en målsætning i sig selv. Der er tale om, at det dybere rationale for strategien, først blev opfundet efter at strategien allerede havde virket et stykke tid i praksis.

Drivkræfterne bag den økonomiske politik i disse år, skal dog formentlig findes i de politiske forestillinger, snarere end i de økonomiske. I 1979 og 1980 blev den økonomiske politik drevet af indtrykket fra den anden oliekrise, presset fra eksperterne, og det momentum som regeringen havde fået med valgsejren i 1979. Men i 1981 og 1982 blev Anker Jørgensen meget fastlåst på forestillingen om, at nedskæringer i den offentlige sektor var en ideologisk foranstaltning, frem for en makroøkonomisk justering af økonomien. Det afskar ham fra at bruge et vigtigt værktøj i den økonomiske politik, på et tidspunkt hvor både valutapolitikken og de andre makroøkonomiske instrumenter var nedslidte. Og måske endnu vigtigere, det afskar ham fra at indgå alliancer med de store borgerlige partier og i stigende grad også midterpartierne, hvad der var nødvendigt, hvis han ønskede at regere.

Navnlig de radikale havde Anker Jørgensen behandlet dårligt, ved gentagne gange at stille dem et regeringssamarbejde i udsigt, for bagefter at trække tilbuddet tilbage. Således havde hans opfattelse af den politiske virkelighed malet ham op i et hjørne. Et andet eksempel herpå er hans fastholden af den automatiske dyrtidsregulering, der jo var den udløsende årsag til, at han måtte opgive at regere.

Man kan indvende at den borgerlige opposition stod lige så stejlt, de ville for eksempel ikke høre tale om at indføre en realrenteafgift. En realrenteafgift ville have kunnet ændre den økonomiske udvikling betydeligt. Regeringen gjorde hvad den kunne for at sænke det private forbrug, men på grund af realrenteafdraget blev faldende realløn substitueret med forbrug for lånte penge. Det underminerede også tvistpolitikken. Meningen var at privat forbrug skulle erstattes af offentligt forbrug. I stedet forblev det private forbrug uændret, mens det offentlige blev øget. Set i dette lys: Er det så ikke rimeligt at anføre, at det var de borgerlige, der blokerede for Anker Jørgensens muligheder for at regere?

Det vil nok være at fordreje sandheden. De radikale var parate til at indgå i regering med Socialdemokratiet. To gange sagde de ja tak til invitationen om drøftelser, og to gange endte det med, at socialdemokraterne alligevel ikke ville have dem med. Spørgsmålet er, om man ikke kunne have opnået realrenteafgiften i et forlig, hvis man havde været mere imødekommende på andre områder? Realrenteafgiften blev jo indført af de borgerlige, så snart de dannede regering. Dybere stak modstanden ikke.

Ikke desto mindre må man give Anker Jørgensen, at den politiske kapital som er så nødvendig for en mindretalsregering, efterhånden ikke længere var til stede. Politikere og vælgere var vant til valg med to års mellemrum, hvilket (som anført i afsnittet Forskningsdiskussion om drivkræfterne bag politisk forandring, kapitel I) ikke er gunstigt, hvis man vil opspare politisk kapital hos sine modstandere. Dertil kommer at statens akutte finansielle krise gjorde, at Anker Jørgensen ikke havde meget at dele ud af, når han skulle tilgodese forhandlingspartneres mærkesager. Men sandheden er nok, at når Anker Jørgensen gik af, var det dels fordi han ikke ønskede at tage det tredje store opgør med fagbevægelsen. Dels fordi han stod med et nedslidt parti, og ikke kunne se nogen løsning på de aktuelle problemer han stod overfor.

Kapitel IV: Det gik ufatteligt godt (1982-1987)

Overblik og problemstilling

De forandringer i den økonomiske politik der fulgte i kølvandet på den borgerlige regerings tiltrædelse i 1982, bliver ofte karakteriseret som meget dramatiske. Hansen, Jensen, Kjærsgaard og Rosted hævder i deres bog *Dansk Økonomisk Politik* (1993), at der var tale om et regimeskifte i makropolitikken.³⁴³ Mikael Trier og Per Ulstrup Johansen advokerer i deres bog *Danmarks økonomi siden 1980* (2005) for, at regeringsskiftet markerede en kursændring i den økonomiske politik. En kursændring hvis lige vi ikke har set siden.³⁴⁴

Den betydning som regeringsskiftet tillægges, gør regeringsskiftet meget interessant at studere for en afhandling med interesse i forandringer af den økonomiske politik. Derfor vil dette kapitels første opgave være at identificere de pågældende forandringer og diskutere deres relative omfang. Dernæst at udrede hvem der traf beslutningerne og under hvilke forhold. De relevante områder er først og fremmest holdningen til valutapolitikken, arbejdsmarkedspolitikken, den offentlige sektors omfang, statens budget, samt betalingsbalanceproblematikken.

Den borgerlige regering og den nye statsminister, den konservative leder Poul Schlüter, oplevede stærk medvind, da den kom til magten. Både hvad angår de umiddelbare økonomiske resultater, men også med hensyn til opbakning fra vælgerne. Underskuddet på både statens budget og betalingsbalancen blev mindsket. Lønstigningstakten blev mindsket, og dermed lykkedes det at mindske inflationen. Ved valget i 1984 gik de fire regeringspartier samlet frem med 12 mandater. I tilgift hertil opnåede den borgerlige blok 3 nordatlantiske mandater, og det gav i alt 80 mandater bag regeringen. De radikale var gået frem med et mandat til 10, og dermed var det nu muligt for Poul Schlüter at regere uden Fremskridtspartiets stemmer.³⁴⁵ Herefter begyndte det imidlertid at gå skævt med økonomien, navnlig betalingsbalancen.

Under Anker Jørgensens sidste to år ved magten, var det endelig lykkedes at reducere forbrugskvoten i det private forbrug fra 80 % til 76 %. Fra 1984 til 1986 steg det tal igen, men nu til eksorbitante 84 %.³⁴⁶ Det skulle vise sig, at det private forbrug blev Schlüterregeringens akilleshæl. Inflationen blev tæmmet, men et utilsigtet resultat heraf var, at reallønnen steg i forhold til udlandet. Det øgede importen, og det gik ud over betalingsbalancen. Regeringen søgte at nedbringe forbruget, men resultatet var det modsatte, forbrugskvoten steg. Folk var optimistiske med hensyn til fremtiden og lånte sig til forbrug. Denne udvikling vil blive eksamineret nøje i dette kapitel.

Hvordan kunne det gå til, at det hårdt tilkæmpede fald i forbrugskvoten blev sat over styr, og endte med en danmarkshistorie rekord i underskud på betalingsbalancen? Skyldtes det, at politikerne manglede mod og vilje til at dæmpe forbruget? Tænkte de mere på vælgernes opbakning, end de tænkte på samfundsøkonomiens ve og vel? Eller havde det at gøre med opfattelsen hos sagkundskaben – var det fordi, at politikerne fik dårlige råd af deres embedsmænd og økonomerne?

Regeringsskiftet og den økonomiske genopretning

Efter Anker Jørgensen nedlagde hvervet som statsminister, stod det åbent hvad der nu skulle ske. Det lykkedes Det konservative Folkepartis formand, Poul Schlüter, at positionere sig som forhandlingsleder. De konservative var først ude med følere om muligheden for at danne en SK

³⁴³ Hansen, Jensen, Kjærsgaard & Rosted, 1993: 137.

³⁴⁴ Johansen & Trier, 2005: 8.

³⁴⁵ Rasmussen & Rüdiger, 1990: 357.

³⁴⁶ Finansredøgørelse, 1990: 293.

regering, men det kom aldrig til seriøse drøftelser.³⁴⁷ Herefter forsøgte man at danne en regering med alle borgerlige partier, men de radikale og Fremskridtspartiet sagde fra.³⁴⁸ Derfor endte det med en såkaldt Firkloverregering, der indbefattede Venstre, de konservative, og de to små midterpartier Kristeligt Folkeparti og CD. Disse partier havde ikke flertal, men havde brug for både de radikales og Fremskridtspartiets stemmer.

Firkloverregeringen oplevede i den første tid en periode med et stort politisk mulighedsrum. Der var en udpræget krisestemning blandt befolkning og politikere, der gjorde det nemmere at føre en barsk økonomisk politik. Dette udnyttede den nye finansminister, Venstres formand Henning Christophersen, til en omlægning af den økonomiske politik.³⁴⁹ Til en begyndelse var Fremskridtspartiet imod størstedelen af de sparekrav, som regeringen spillede ud med, men da Poul Schlüter truede med at udskrive valg med det samme, ændrede de holdning.³⁵⁰

Omlægningen af den økonomiske politik havde tre hovedpunkter. For det første lagde man valutapolitikken helt om idet man erklærede fastkurspolitik (det behandles i næste afsnit). For det andet stoppede man indeksregulering af lønningerne, for det tredje blev væksten i det offentlige forbrug, der havde været markant i perioden 1980-1982, stoppet. Den automatiske dyrtidsregulering blev suspenderet frem til 1985 (og senere helt afskaffet), taktreguleringer bortfaldt, og lønrammen for offentligt ansatte blev sat til 4 % om året, og de privat ansatte blev henstillet til at følge samme lønstigningstakt. Fra 1982 til 1984 faldt det offentlige forbrug fra 28,2 % af BNP til 25,9 %, og holdt sig herefter stabilt på omkring ¼ af BNP i resten af 1980'erne.³⁵¹

Den finanspolitiske stramning havde et klart flerårigt sigte. Socialdemokraterne havde vægret sig ved at gå for langt ad besparellesvejen, fordi de, på linie med for eksempel Det økonomiske Råds formandskab, mente, at det ville skabe ledighed og uudnyttede ressourcer, og det var efter deres mening helt uacceptabelt. Den borgerlige regering lagde sig på linie med flere af OECD's anbefalinger, idet man fastfros det maksimale beløb man kunne få udbetalt i dagpenge. Dertil blev dagpengeperioden begrænset,³⁵² og man var parat til at acceptere ledighed på kort sigt.

Det var almindeligt antaget, både blandt socialdemokrater og borgerlige, at effekten af den finanspolitiske stramning ville blive højere ledighed. Men på længere sigt forventede den borgerlige regering, at forbedrede offentlige finanser ville føre til en rentesækning, hvad der sammen med den stramme indkomstpolitik ville fremme investeringslysten, hvad der ville sætte gang i beskæftigelsen.³⁵³

Regeringen var meget heldig ved det forhold, at den økonomiske politik blev støttet af et internationalt opsving. Allerede få uger efter at Schlüterregeringen trådte til, kunne man iagttage de første tegn på et konjunkturskift. Det kom bag på politikerne. Opsvinget var blevet forudsagt, men udeblevet adskillige gange, og til sidst troede man ikke på, at det ville komme. Svend Auken fortæller, at hvis de havde vidst, at der var et opsving på vej, var den socialdemokratiske regering aldrig gået af i september 1982.³⁵⁴

Konjunkturuomslaget skyldtes særligt tre forhold: I USA havde øgede forsvarsudgifter og skattenedsættelser medført en (keynesiansk) konjunkturudjævnende politik. Både i USA og i andre

³⁴⁷ Interview med Mogens Lykketoft 13. september 2005.

³⁴⁸ Rasmussen & Rüdiger, 1990: 354.

³⁴⁹ Interview med Jørgen Rosted 1. juni 2005.

³⁵⁰ Rasmussen & Rüdiger, 1990: 355.

³⁵¹ Hansen, Kjærsgaard & Rosted, 1990: 122, 236, 327.

³⁵² Rasmussen & Rüdiger, 1990: 361.

³⁵³ Hansen, Kjærsgaard & Rosted, 1990: 122.

³⁵⁴ Interview med Svend Auken 15. september 2005.

større OECD lande satte et rentefald ind, først i den korte rente i 1982, og i 1983 faldt også den lange rente. Endelig faldt prisen på råolie også i 1983, hvad der for Danmarks vedkommende skabte et bedre bytteforhold overfor udlandet.³⁵⁵

Den internationale udvikling havde altså en stimulerende effekt på den dansk økonomi, men det var alligevel overraskende, at den kraftige økonomiske stramning i 1982/83, der tåler sammenligning med stramningen i 1979/80, medførte et så hurtigt rentefald med større forbrug og øget beskæftigelse til følge. Obligationsrenten styrtdykkede fra ca. 22 % til 14 % på få måneder, og faldt derefter mere moderat men nogenlunde stabilt. Det private forbrug gik ned i 1983, men begyndte herefter at stige kraftigt.³⁵⁶

Svaret på hvordan det kunne gå til, ligger i en lang række forhold. Den erklærede fastkurspolitik og viljen til at få bragt balance på statens budget, skabte fornyet tillid til dansk økonomi, hvilket kan forklare rentefaldet. Rentefaldet kom dog langt hurtigere end nogen havde ventet, og det var også kraftigere end forudset af den økonomiske sagkundskab.³⁵⁷ Dertil kommer, at Danmark kunne opnå en særlig gunstig virkning af de internationale konjunkturer og rentefaldet i kraft af realtilpasningen af dansk økonomi i 1979/80, der havde gjort de danske lønninger mere konkurrencedygtige. Den fulde effekt af dette indgreb kom først til sin ret nu, hvor renten faldt, og der igen kom gang i efterspørgslen.³⁵⁸

Det er dog stadigvæk paradoksalt, at det private forbrug begyndte at stige. Den socialdemokratiske regering havde ikke været parat til at hæve skatten, man mente smertegrænsen var nået, men med den borgerlige regering begyndte skattetrykket at stige. Skattetrykket som del af BNP steg med ca. 7 % fra 1982 til 1987,³⁵⁹ hvad der først og fremmest skyldes realrenteafgiften, stigende energiafgifter og øget provenu på grund af højere vækst. I 1984, 1985 og 1986 var finanspolitikken så stram at den isoleret set begrænsede væksten i BNP med godt 1 %.³⁶⁰

Når den kontraktive finanspolitik alligevel virkede, som om der blev ført ekspansiv politik, skyldtes det øget låntagning til forbrug. Rentefaldet gjorde forbrugslån billigere, og folk forventede at inflationen ville vare ved. Dertil kommer at man opfattede de øgede skatter som midlertidige.³⁶¹ Regeringen havde stillet i udsigt, at hvis lønningerne på det private arbejdsmarked holdt sig inden for samme lønramme som det offentlige, 4 % om året, så ville det udløse skattelettelser i 1983.³⁶²

Fastkurspolitikken, et paradigmeskift?

Nøjagtig som det havde været tilfældet ved dannelsen af SV regeringen, opstod der i forbindelse med dannelsen af firkloverregeringen forventninger om en snarlig devaluering, hvad der satte valutareserverne under pres. Og nøjagtig ligesom det havde været tilfældet med SV regeringen, udsendte man en fællesudtalelse om, at en devaluering ikke indgik i regeringens overvejelser. Udtalelsen havde følgende ordlyd:

*"I anledning af den uro, der er opstået på valutamarkedene i forbindelse med regeringens tilbagetræden, ønsker vi at oplyse, at en devaluering ikke indgår eller vil indgå i udformningen af den økonomiske politik, der vil blive fremlagt af den nye regering."*³⁶³

³⁵⁵ Hansen, Kjærsgaard & Rosted, 1990: 23.

³⁵⁶ Johansen & Trier, 2004: 21, 52, 94.

³⁵⁷ Interview med Jørgen Rosted 1. juni 2005.

³⁵⁸ Vastrup, 1986: 272.

³⁵⁹ Johansen & Trier, 2004: 84.

³⁶⁰ Hansen, Kjærsgaard & Rosted, 1990: 123.

³⁶¹ Hansen, Jensen, Kjærsgaard & Rosted, 1993: 134.

³⁶² Rasmussen & Rüdiger, 1990: 361.

³⁶³ Hoffmeyer, 1993: 94.

Ifølge nationalbankdirektør Erik Hoffmeyer var det i høj grad hans personlige fortjeneste, at den danske valutapolitik ved denne lejlighed slog ind på en ny kurs. En begivenhed som man efterfølgende har tillagt meget stor betydning for udviklingen i dansk økonomi. Erik Hoffmeyer beretter om forløbet, at der på grund af enkelte politikeres udmeldinger opstod begrundet tvivl om, hvorvidt Danmark ville foretage endnu en devaluering. Forventningerne om en devaluering virkede rentedrivende på de kortfristede lån i udenlandsk valuta, der finansierede underskuddet på betalingsbalancen, og tilføjede Danmark en stor rentebyrde på udlandsgælden.

Ib Stetter fra Det konservative Folkeparti ringede til Erik Hoffmeyer, og et møde mellem nationalbankdirektøren, Anders Andersen og Henning Christophersen fra Venstre, samt Poul Schlüter og Ib Stetter selv fra Det konservative Folkeparti kom i stand. Her forpligtigede politikerne sig på at ville føre fastkurspolitik, hvorefter de udsendte ovennævnte erklæring.³⁶⁴

Erik Hoffmeyer mener at hans intervention var med til at overtale navnlig Poul Schlüter om det fornuftige i at sige fra overfor fremtidige devalueringer. Anders Andersen medgiver at Erik Hoffmeyer havde stor indflydelse,³⁶⁵ mens Knud Enggaard understreger at det var Henning Christophersen, der var arkitekten bag fastkurspolitikken.

Knud Enggaard fortæller at fastkurspolitikken blev vedtaget samme dag, som regeringen blev udnævnt, nemlig d. 10. september (dagen efter det ovenfor omtalte møde), ved et møde i Poul Schlüters lejlighed. Her mødtes Henning Christophersen, Anders Andersen og Knud Enggaard selv, samt Poul Schlüter, Erik Ninn Hansen og Palle Simonsen fra de konservative, sammen med en repræsentant fra hvert af de små midterpartier. Men altså ikke nationalbankdirektøren.

I Venstre var man fast besluttet på ikke at devaluere, men Knud Enggaard er ikke sikker på hvad man mente hos de konservative.³⁶⁶ Det husker til gengæld Henning Christophersen, der fortæller at Erik Ninn Hansen gik ind for at foretage en stor devaluering. Palle Simonsen fortæller at det blandt de konservative kun var Erik Ninn Hansen, der havde denne opfattelse.³⁶⁷

Henning Christophersen var imod en devaluering, fordi det ville føre til store krav om lønkomensationer, og derfor ikke gav et godt udgangspunkt for indkomspolitikken, hvor Henning Christophersen i øvrigt også var i opposition til Erik Ninn Hansen, der ikke ville afskaffe den automatiske dyrtidsregulering. Det blev imidlertid Henning Christophersens politik, der blev regeringens. Og stop for devalueringer, fastslår den daværende Venstreformand, var en beslutning som han og Poul Schlüter vedtog i fællesskab.³⁶⁸

Henning Christophersen udsagn bliver bakket op af Niels Helveg, der siger at de konservative var stærkt tvivlende overfor et stop for devalueringer. De havde funktionærinteresser at varetage, men de blev nødt til at acceptere denne valutapolitiske foranstaltning, for der var ikke andet at gøre. Det stod klart efter den mislykkede fastelavnsdevaluering (omtalt i forrige kapitel).³⁶⁹ Erik Hoffmeyer selv ønsker ikke at uddybe nærmere hvem der var for og imod at devaluere, men udtaler blot at afhandlingen burde anvende Henning Christophersen som kilde hertil.³⁷⁰ Få dage efter disse begivenheder fandt sted, skrev Poul Schlüter følgende:

"Allerede nogle dage forinden – før regeringens udnævnelse – ringede nationalbankdirektør Erik Hoffmeyer til os, og Henning og jeg tog til det første møde med Nationalbankens direktion.

³⁶⁴ Andersen, 1994: 197-198. Samtale med Erik Hoffmeyer, december 2005.

³⁶⁵ Andersen, 1994: 198-200.

³⁶⁶ Interview med Knud Enggaard 8. september 2005.

³⁶⁷ Samtale med Palle Simonsen, december 2005.

³⁶⁸ Interview med Henning Christophersen 15. juni 2005.

³⁶⁹ Interview med Niels Helveg 16. juni 2005.

³⁷⁰ Interview med Erik Hoffmeyer 16. juni 2005.

*Hoffmeyer erklærede ligeud, at de sidste dages spekulation mod kronen var det værste, han havde været ude for som chef for Nationalbanken. Adskillige milliarder var strøget ud af landet i løbet af de første dage af september. Der var ingen tvivl om, at man både i ind- og udland havde en stærk forventning om, at en dansk kronedevaluering var forestående. I og for sig måtte den anses for at være økonomisk naturlig, men det var nu afgørende hvorledes den nye regering ville stille sig. Henning og jeg var som musketerer i det stykke. Vi gav fuldstændigt enigt udtryk for det bestemte standpunkt, at det ikke ville være et led i vor regerings politik at bygge på forringelser af den danske kroneværdi.*³⁷¹

Fastkurspolitikken er i retrospektiv blevet en prestigefyldt politik. Det var i kraft af fastkurspolitikken, at rentespændet mellem DM og danske kroner blev indsnævret løbende de følgende år. Det kan forklare, hvorfor flere parter gerne vil tilskrives æren af, at have været vigtige i beslutningsprocessen.

Man skal være opmærksom på, at kun de færreste politiske beslutningstagere, var klar over, hvad en ændret valutapolitik indebar, og ingen partier havde nogen fast holdning til valutapolitik.³⁷² Der var ingen, der i 1982 med sikkerhed kunne have forudsagt den langtidseffekt fastkurspolitikken fik. Dengang var både Erik Hoffmeyer og regeringen først og fremmest optaget af, at det drænedes de danske valutaeserver, og man forventede at gevinsten ved en eventuel devaluering ville blive ædt op af en efterfølgende inflationsbølge.³⁷³

Heller ikke i Socialdemokratiet var der nogen entydig holdning til valutaspørgsmålet. Mogens Lykketoft fortæller at økonomiminister Ivar Nørgaard var tilhænger af devalueringspolitikken, men det gjaldt ikke alle socialdemokrater:

"Det var rigtigt at stoppe devalueringerne. Nogle af os var nået til den erkendelse, at devalueringerne ikke var den rigtige politik. Men uanset at vi mente det samme som Henning Christophersen, så kunne vi ikke overbevise markederne om at vi mente det. Dertil var Socialdemokratiets hidtidige praksis lidet overbevisende."³⁷⁴

Det var altså ikke bare det, at man traf en beslutning om stop for devalueringer, der var afgørende. Det hjalp også, at det var nye mennesker der sendte signalerne. Hvis Mogens Lykketofts ord står til troende, var et kursskifte i valutapolitikken ikke noget socialdemokraterne kunne lancere særligt overbevisende. Det er ganske vist rigtigt, at Henning Christophersen i 1978 havde ønsket en stor devaluering, men det var lang tid siden, og i øvrigt et ønske fremsat i fortrolighed og uden offentlighedens kendskab. Han havde imidlertid siden hen ændret mening.

Også Poul Schlüter var klar over, at et stop for devalueringer ikke blot indebar at træffe beslutningen, men også at kommunikere den ud. Til pressemødet om regeringsgrundlaget, hvor budskabet om devaluering også fremgik, fik han lejlighed til at gentage, at devalueringer var udelukket, og noterede for sig selv: *"Jeg tror, at budskabet omsider er trængt igennem, og jeg håber, at udtalelsen bliver flittigt refereret i udlandet."*³⁷⁵

En entydig udtalelse til offentligheden fremsat af nye mennesker, var imidlertid ikke nok til at overbevise valutamarkederne. Nationalbanken måtte intervenere for 8 milliarder kroner i løbet af en uge, for at forsvare valutakursen.³⁷⁶ Regeringen skulle have lejlighed til at vise, at den stod fast. Det fik den kort tid efter, nemlig den 7. oktober, da svenskerne erklærede, at de ville lave en devaluering på 20 % (det endte med 16 %). Straks opstod der pres på den danske krone, og

³⁷¹ Schlüter, 1999: 117.

³⁷² Samtale med Palle Simonsen, december 2005.

³⁷³ Schlüter, 1999: 117.

³⁷⁴ Interview med Mogens Lykketoft 13. september 2005.

³⁷⁵ Schlüter, 1999: 118.

³⁷⁶ Mikkelsen, 1993: 184.

Nationalbanken måtte sætte pengemarkedsrenten op til det rekordstore 30 % og intervenere for 3 milliarder kroner.³⁷⁷

Den svenske finansminister adviserede Henning Christophersen om den forestående devaluering, hvorefter det blev drøftet i regeringen om man skulle følge devalueringen eller ej.³⁷⁸ Senere departementschef i Finansministeriet Anders Eldrup var med til mødet, der blev holdt i Finansministeriet, og han beretter om diskussionen:

*"Man diskuterede spørgsmålet, og nåede frem til at man måtte ophøre med at devaluere. Der var ikke uenighed. Situationen blev opfattet således, at devalueringspolitikken ikke længere var politisk mulig. Danmark kunne ikke få lov til at devaluere stort på grund af modstand fra de andre EMS lande, og de jævnlige devalueringer havde spillet fallit."*³⁷⁹

Det bemærkelsesværdige ved Anders Eldrups beretning er, at den afslører at beslutningen om fastkurspolitikken ikke var mere fasttømret, end at det trods alt stadig var til diskussion, og at det var af praktiske årsager man opgav devalueringspolitikken. Skulle man foretage en stor devaluering, måtte man lade valutaen flyde, og det kunne meget vel betyde en synkende valutakurs. Svenskerne havde forventet, at de efter deres devaluering kunne føre fastkurspolitik i forhold til DM, men det havde de ikke held med. Det ville Danmark nok heller ikke have haft.³⁸⁰

I forbindelse med Sveriges ene store devaluering i oktober, traf en enig regering altså en beslutning om at sige stop for devalueringer. Dette træk havde dog ikke helt og aldeles overbevist markedet. Et par dage senere udtalte de økonomiske vismænd i forbindelse med DØR rapporten oktober 1982, at en kombination af indkomst- og valutapolitik hurtigere kunne løse problemerne, end en stram indkomspolitik alene. Disse udtalelser blev mødt med protest fra rådets øvrige medlemmer, og regeringen fulgte på ingen måde rådet om en strategisk devaluering.³⁸¹

Udmeldingen skabte uro på valutamarkedene, og Nationalbanken måtte intervenere på markedet for tredje gang for at opretholde valutakursen, denne gang for 2 milliarder kroner.³⁸² Vismændene har senere erkendt, at det var en uhensigtsmæssig udmelding, fordi det gik ud over de anerkendte begrænsninger for den økonomiske politik:

*"Formandskabet gik imidlertid hjem fra det pågældende møde med både røde ører og den erkendelse, at devalueringsinstrumentet nu befandt sig på bunden af mølposen. Herefter kunne konkurrenceevnen, i hvert fald på kortere sigt, alene forbedres i det omfang, det var muligt at føre indkomspolitik, som altid i redegørelserne har været en eufemisme for løntilbageholdenhed."*³⁸³

Det var dog først et halvt år senere, at stop for devalueringer udviklede sig til en egentlig fastkurspolitik. Danmark kunne jo, som det havde været praksis i perioden 1979-1982, undlade at følge DM når den blev opskrevet, hvad der var en de facto devaluering overfor DM. Men i forbindelse med en kursjustering inden for EMS'en i marts 1983, valgte Danmark at justere valutakursen, således at kronen fulgte den samme paritet overfor ECU, et vejet gennemsnit af de valutaer der deltog i EMS'en. Det betød en mindre opjustering af den danske krone. Dog ikke nær så meget som DM blev opskrevet, og derfor i praksis en lille devaluering overfor DM. Indtil 1987 kørte man fastkurspolitik over EMS'en, og efter 1987 skiftede man til fastkurspolitik over DM.³⁸⁴

³⁷⁷ Mikkelsen, 1993: 185.

³⁷⁸ Interview med Henning Christophersen 15. juni 2005.

³⁷⁹ Interview med Anders Eldrup 3. juni 2005.

³⁸⁰ Mikkelsen, 1993: 186.

³⁸¹ Marcussen, 1998: 118.

³⁸² Mikkelsen, 1993: 85.

³⁸³ Laursen, 1987: 242.

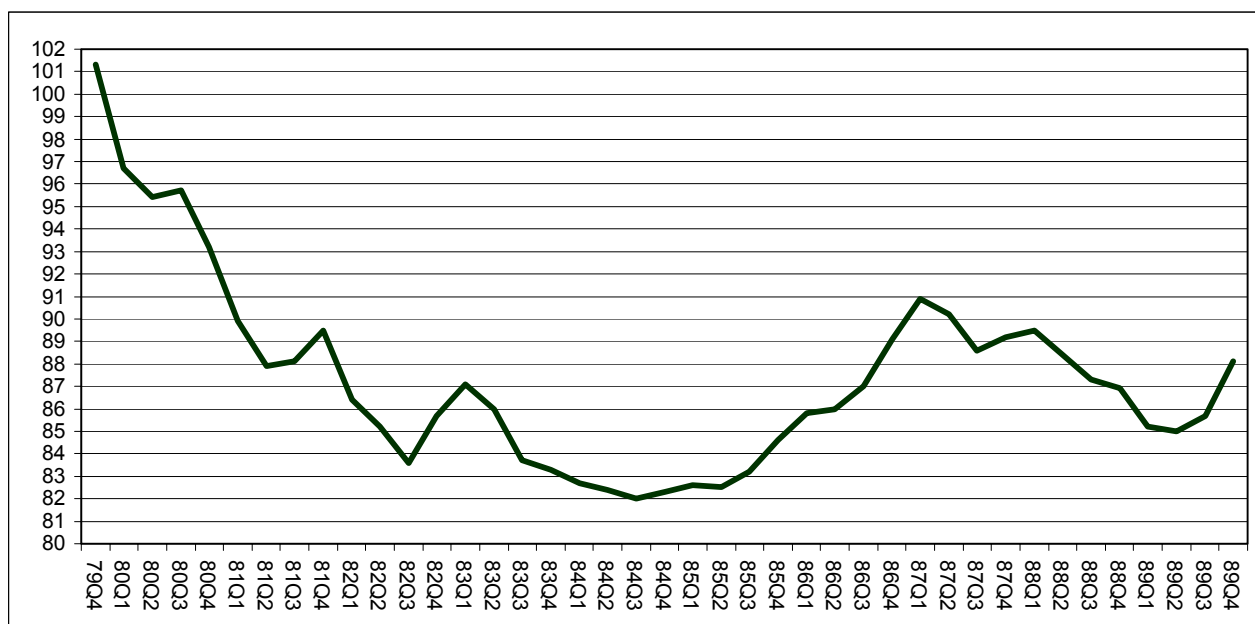
³⁸⁴ Hansen, Kjærsgaard & Rosted, 1990: 29-31.

Henning Christophersen fortæller at denne opskrivning af kronen i 1983, der var en beslutning der blev truffet mellem ham selv, nationalbankdirektør Erik Hoffmeyer og økonomiminister Anders Andersen, var et signal om, at regeringen ikke blot havde sagt stop for devalueringer, men var slået ind på en egentlig fastkurspolitik.³⁸⁵

Som det fremgår af grafen ”Den effektive kronekurs i 1980’erne” medførte valutapolitikken i starten af 1980’erne en klar forbedring af bytteforholdet i forhold til vores vigtigste samhandelspartnere. Her ses effekten af de såkaldte drypvise devalueringer afbilledet. Når den effektive kronekurs stiger i anden halvdel af 1980’erne, har det sin årsag i at det britiske Pund Sterling og US-dollars falder relativt i forhold til EMS’en.

Den effektive kronekurs er valutakursen udregnet således, at de udenlandske valutaer indgår med en vægt svarende til deres betydning for den danske udlandshandel. Udviklingen er vist som indekstal, hvor første kvartal 1971 er sat til 100.

Den effektive kronekurs i 1980’erne



Kilde: Danmarks Statistik, 2001: 50 års oversigten.

Fastkurspolitik var en beslutning der blev truffet og stadfæstet løbende. Ikke under indtryk af et pludseligt paradigmatisk holdningsskift til devalueringer som makroøkonomisk instrument, men som følge af ændringer i de ydre vilkår der var for at føre en sådan politik. For det første kunne Danmark ikke få lov til at foretage en ensidig devaluering af de andre EMS-partnere. For det andet regnende regeringen ikke med, at man kunne fastholde den konkurrencefordel, man kunne få ved en devaluering. Man mente det ville lægge et for stort pres på indkomstpolitikken.

Da beslutningen om stop for devalueringer blev truffet henover september og oktober 1982, var det simpelthen blot at vedtage, at den politik man reelt havde praktiseret i Danmark, uden at træffe en bevidst beslutning herom, siden den mislykkede fastelavnsdevaluering, nu var blevet ophøjet til politik med vilje, og beslutningen om egentlig fastkurspolitik i marts 1983, kan forstås som en logisk følge heraf. Fastkurspolitikken bliver formet løbende hen over perioden februar 1982 til marts 1983.

³⁸⁵ Interview med Henning Christophersen 15. juni 2005.

I dag fremstilles historien om fastkurspolitikken altid som om, det var en beslutning man endegyldigt traf, da regeringen blev dannet, og man udsendte den tidligere refererede fælleserklæring. Men man skal huske på, at fælleserklæringen kun gjaldt den overskuelige fremtid, og ingen kunne vide, hvad der ville ske på længere sigt. I 1982 blev erklæringen opfattet som øjeblikkets politik, ligesom det havde været tilfældet med den fælleserklæring, der blev udsendt ved SV regeringens tiltræden. Det var først i marts 1983, at man tidligst kunne tale om fastkurspolitik.

Det sidste element der endelig slog fastkurspolitikken fast, var da Socialdemokratiet erkendte, at det var den rigtige beslutning, og at de selv ville føre den videre, når (eller hvis) de engang overtog regeringsmagten. I 1986 skrev Mogens Lykketoft:

*"De små devalueringers politik var, især efter den mislykkede fastelavnsdevaluering i februar 1982, blevet alt for omkostningskrævende ved at drive renten op til over 20 pct. Derfor var det en rigtig pointe af den nye regering at fastslå fastkurspolitikken. Og det vil være en rigtig pointe at fastholde denne linje uanset et regeringsskifte, der bringer en socialdemokratisk regering tilbage. Med fastkurspolitikken har man nemlig ekstra mulighed for at bekæmpe inflationen og bane vej for en lavere rente. Og omkostningerne på konkurrenceevne og indkomstfordeling er alt for store – hvortil kommer de stadig voksende vanskeligheder, der antagelig vil være med overhovedet at få accepteret en stor kronenedskrivning inden for det monetære samarbejde."*³⁸⁶

Finansministeriet kommer til ære og værdighed under det nye lederskab

Med regeringsskiftet kom der også magtforskydninger imellem ministerierne. Arbejdsministeriet mistede med Svend Auken den indflydelse, som det havde haft under de af Anker Jørgensen ledede regeringer. Dette illustreres af Kaj Kjærsgaard, der på det tidspunkt var ansat som embedsmand i Arbejdsministeriet. Han havde været med til at tilrettelægge tvistpolitikken og forskellige andre udspil under Svend Auken, men fortæller at han intet havde at gøre med at designe genopretningspolitikken. Det foregik i Finansministeriet.³⁸⁷

I Finansministeriet blev flere års frustrationer afløst af en ny selvbevidsthed. Den nye finansminister Henning Christophersen var også vicestatsminister, og man oplevede for en periode, at alt hvad Finansministeriet tilstræbte, nu kunne lade sig gøre.³⁸⁸ Den økonomiske politik blev ændret markant, i det man gik over til fastkurspolitik, tilbagerullede de offentlige udgifter, afskaffede dyrtidsreguleringen og igangsatte et mere langsigtet projekt om modernisering af den offentlige sektor. Henning Christophersen var dynamoen i denne omlægning, fortæller Anders Eldrup, der giver følgende karakteristisk af finansministeren:

*"Han var en usædvanlig minister. Han havde ikke nogen frygt for embedsapparatet, og fik dermed en lettere start. Han var god til at socialisere, og var det kit der fik regeringen til at holde sammen på den psykologiske plan. Han var hårdtarbejdende, og en minister der i høj grad satte dagsordenen. En leder og en trendsætter der fokuserede på de overordnede linier frem for detaljen."*³⁸⁹

Begejstringen hos Finansministeriets medarbejdere mærkedes også i Finansredegørelserne. I 1983 redegørelsen var tonen optimistisk. Her hedder det, at: *"Udviklingen gennem den forløbne del af 1983 har vist, at det er muligt på kort tid at dreje udviklingen i økonomien."* Den økonomiske politik var ikke magtesløs, men der skulle en bredt funderet indsats til, for at løse det der kaldtes dansk økonomis fundamentale strukturproblemer. Et begreb der – på dette tidspunkt – dækkede

³⁸⁶ Lykketoft, 1986: 100-101.

³⁸⁷ Interview med Kaj Kjærsgaard 14. september 2005.

³⁸⁸ Østergaard, 1998: 313.

³⁸⁹ Interview med Anders Eldrup 3. juni 2005.

over balanceproblemerne i dansk økonomi.³⁹⁰ Med Henning Christophersen kom der en fornyet tro på, at det kunne nytte at føre økonomisk politik.

Hvilken politik førte man så i det revitaliserede finansministerium? Tidligere havde man i regeringspublikationer undveget spørgsmålet om valutapolitikken, men i Finansredegørelse 1983 hedder det, at: *"Den mest afgørende forudsætning, for at det danske renteniveau kan bringes ned er, at der fortsat vil være tiltro til, at kronkursen forbliver fast."*³⁹¹ Dette var endnu et led i at cementere tilliden til fastkurspolitikken via udtalelser, der ville give et betydeligt prestigetab, hvis man ikke kunne leve op til dem.

Endvidere blev det forklaret, at den politik der blev ført under den forrige regering, hvor det private forbrug blev fastholdt, mens det offentlige forbrug blev udvidet, risikerede at underminere vækstmulighederne på længere sigt:

*"Skulle en sådan strategi fastholdes i 1980'erne, ville konsekvensen blive et tiår med vigende realindkomster og et stadigt stigende skattetryk, en fortsat voksende offentlig sektor og en stærkt reduceret privat sektor. Det må forventes at en sådan udvikling på lidt længere sigt vil have konsekvenser for arbejdsudbuddet, for omfanget af sort økonomi, for renten og for vækstmulighederne."*³⁹²

Fokus på udbudssiden kom også til udtryk i Henning Christophersens ideer om modernisering af den offentlige sektor, der trak på den new public management tankegang, der blev lanceret af OECD og de nykonservative regeringer i USA og Storbritannien under ledelse af henholdsvis Ronald Reagan og Margaret Thatcher.

Ordet planlægning blev udskiftet med ordet modernisering. Forandringerne fandt først og fremmest sted inden for administrationspraksis,³⁹³ men fik også betydelig og længerevarende konsekvenser for den offentlige sektor som helhed. Det var nemlig herefter at man begyndte at tale om udlicitering og markedsstyring i den offentlige sektor, hvad der blev udmøntet i praktisk politik i 1990'erne.³⁹⁴

Henning Christophersen giver følgende eksempel på indholdet af den såkaldte moderniseringspolitik: *"Offentlige virksomheder kunne få lov at drive virksomhed ved siden af deres forpligtelser, et eventuelt overskud skulle ikke længere trækkes fra på statstilskuddet. Den offentlige sektor skulle fungere på markedsvilkår."*³⁹⁵

På trods af helt markante og synlige omlægninger af den økonomiske politik, og introduktionen af en ny diskurs om udvikling i den offentlige sektor, kom der ikke et gennemgribende revideret syn på grundvilkårene for makroøkonomisk politik. Troen på at det var politisk muligt at styre økonomien blev styrket snarere end svækket. Også troen på at man kunne føre ad hoc politik med et forholdsvist kort sigte forstærkedes. I Finansredegørelsen 1983 skriver embedsmændene:

*"Regeringens mål for den samfundsøkonomiske udvikling gennem resten af 1980'erne stiller krav om en meget betydelig økonomisk-politisk indsats. Det er ikke muligt eller ønskeligt på forhånd at fastlægge i detaljer, hvordan den økonomiske politik skal udformes i de kommende år. Der må gennemføres nye initiativer og foretages justeringer, hvis karakter og omfang må afpasses efter især den internationale økonomiske udvikling."*³⁹⁶

³⁹⁰ Finansredegørelse, 1983: 39.

³⁹¹ Finansredegørelse, 1983: 27.

³⁹² Finansredegørelse, 1983: 39.

³⁹³ Interview med Hans Henrik H. Østergaard 13. maj 2005.

³⁹⁴ Østergaard, 1998: 314-315.

³⁹⁵ Interview med Henning Christophersen 15. juni 2005.

³⁹⁶ Finansredegørelse, 1983: 24.

Udgangspunktet for hvorledes disse justeringer skulle foretages var stadig ADAM modellen, men nu i en udvidet udgave. Jørgen Rosted, der havde haft orlov fra Finansministeriet i starten af 1980'erne, havde lavet en revision af ADAM modellen, der forudsagde et rentefald som en reaktion på en stramning af den økonomiske politik. Den ændrede ADAM præsenterede han for Henning Christophersen, der efterfølgende accepterede at ADAM vedblev at være modellen, Finansministeriet brugte, når de lavede økonomiske fremskrivninger.

Jørgen Rosteds ændringer var en afvigelse fra de dogmer, der ifølge ham selv herskede i det økonomiske "establishment," navnlig i Det økonomiske Råds formandskab.³⁹⁷ Disse dogmer karakteriserede Jørgen Rosted som vulgærkeynesianske. Han skrev om disse forestillinger i Nationaløkonomisk Tidsskrift i 1983: *"Ved markedsoperationer kan de pengepolitiske myndigheder fastsætte det ønskede renteniveau, og det udelukkes a priori – i den mest vulgære udgave – at en ekspansiv finanspolitik kan medføre en forøgelse af renteniveauet."*³⁹⁸

Jørgen Rosted bekendte sig i stedet til en mainstream version af keynesianismen, hvor forventninger spillede en langt større rolle, og man tog hensyn til, at pengepolitikken var tilrettelagt for at forsvare valutakursen. Samtidig tog Jørgen Rosted afstand fra monetarismen. Det var ikke ideen om, at man kan og skal føre økonomisk politik, han anfægtede. Det var at man skulle anskue økonomien som domineret af enkle, universelle og forudsigelige mekanismer, der ikke tog hensyn til den konkrete økonomiske virkelighed og samspillet mellem de enkelte dele.³⁹⁹

Arbejdsmarkedspolitikken skæbne under de første år med Schlüter

Med regeringsskiftet kom der også et omslag i arbejdsmarkedspolitikken. Først et kvalitativt omslag hvor man gik bort fra den selektive arbejdsmarkedspolitik, og dernæst et kvantitativt omslag hvor antallet af personer, der var involverede i beskæftigelsesinitiativer af forskellig art, faldt.

I 1980 var godt 20.000 involverede i den aktive arbejdsmarkedspolitik, hvoraf langt hovedparten var i støttet beskæftigelse. Det tal voksede til 60.000 i 1983, hvorefter det stagnerede, og derefter faldt til ca. 45.000 i perioden 1984-1988. Det var navnlig støttet beskæftigelse der blev mindre af, mens der vedblev at være rundt regnet 10.000, der var beskæftiget med en arbejdsmarkedsuddannelse. Fra 1985, kom der også gradvist flere, der modtog dagpenge som uddannelsesstøtte.⁴⁰⁰

Det kvalitative omslag bestod i en styrkelse af almindelig uddannelse, og mere tiltro til den generelle økonomiske politik og markedets evner til at løse situationen. Ifølge Henning Christophersen gik man bort fra Svend Aukens beskæftigelsesplaner, idet man nu mente, at arbejdspladser skulle skabes på markedsvilkår, og at regeringen i højere grad skulle orientere sig i retning af uddannelse.⁴⁰¹

Der var ikke tale om et arbejdsmarkedspolitisk blodbad, hvor man bortskar alle initiativer, som den forrige regering havde iværksat, snarere var der tale om at man ændrede politik, som man lagde kursen om på et stort tankskib – langsomt. De gamle tidsbegrænsede initiativer fik lov at klinge ud. Regeringen vurderede at de ekstraordinære beskæftigelsesforanstaltninger havde nået kapacitetsgrænsen, og at navnlig støttede jobs i den offentlige sektor ikke gavnede de lediges beskæftigelseschancer. Den aktive arbejdsmarkedspolitik skulle nedprioriteres til fordel for

³⁹⁷ Interview med Jørgen Rosted 1. juni 2005.

³⁹⁸ Rosted, 1983: 358.

³⁹⁹ Rosted, 1983: 366.

⁴⁰⁰ Andersen, Linderoth, Smith og Westergård-Nielsen, 2004: 162.

⁴⁰¹ Interview med Henning Christophersen 15. juni 2005.

indkomspolitik, og dermed vendte rationalet bag arbejdsmarkedspolitikken i nogen grad tilbage til rollen fra 1960'erne, nemlig som støttepolitik for den generelle økonomiske politik.⁴⁰²

Den selektive arbejdsmarkedspolitik havde i høj grad rettet sig imod ungdomsarbejdsløsheden, og navnlig på dette punkt gjorde man op med den hidtidige politik. Det fremgår af den løbende publikation *Indsatsen mod Ungdomsarbejdsløsheden* 1982:

*"Den nye regering tillægger løsningen af de unges problemer stor vægt. Regeringen tilstræber at øge mængden af tilbud til de unge inden for det ordinære uddannelsessystem, og at skaffe de unge i beskæftigelse på det private arbejdsmarked, herunder at lette adgangen til lære- og praktikpladser. (...) Regeringen mener ikke, at man på længere sigt gennem ekstraordinære foranstaltninger rettet mod en afgrænset gruppe af unge kan afhjælpe de unges problemer. Realiteten i en ungdomsgaranti kan efter regeringens opfattelse rumme uheldige bivirkninger. Selve ordet "garanti" skaber forventninger, som er meget vanskelige at opfylde i praksis. Den nye regering tilkendegav derfor, at den ikke var indstillet på at fortsætte ungdomsgarantiforsøgene i de to amter eller fremsætte lovforslag om en landsdækkende garantiordning."*⁴⁰³

I 1983 lancerede regeringen programmet *Flere unge i Gang*, hvor et centralt punkt var, at tilvejebringe 9.000 uddannelsespladser gennem generel merindskrivning, hvad der svarede til 10 % meroptagelse ved alle uddannelser, som startede med et skoleforløb. Med Ungdomsprogrammet i 1984-85 blev der etableret 15.000 ekstra uddannelses- og praktikpladser.⁴⁰⁴

Når den aktive arbejdsmarkedspolitik blev nedprioriteret, så skyldtes det nok en politisk prioritering. Men det skal også i høj grad ses i lyset af, at den faldende ledighed gjorde det mindre påkrævet, at staten tog arbejdsmarkedspolitiske initiativer, der aktiverede de ledige. Faldet i ledigheden var markant. Dette afspejles i at partiet Venstre i 1986 erklærede, at der i praksis var fuld beskæftigelse i Danmark.⁴⁰⁵

Under disse omstændigheder blev det skønnet, at der var behov for mere disciplinering af de ledige frem for opkvalificering af arbejdskraften. I 1985 ændredes arbejdstilbudsordningen således, at ledige over 25 år højst havde ret til et arbejdstilbud (det andet tilbud skulle være uddannelse). Det satte en stopper for muligheden for igen og igen at genoptjene retten til dagpenge via beskæftigelsestilbud.⁴⁰⁶

På dagpengeområdet stod det på Venstre og de konservatives ønskeseddel, at nedsætte dagpengesatsen til 80 % af lønnen, ligesom navnlig Venstre ønskede, at der skulle indføres en karenssdag ved sygdom.⁴⁰⁷ Karenssdagen blev indført i regeringens tid med stort politisk momentum, ligesom det blev vedtaget, at man ikke kunne få dagpenge de første tre dage, hvor man blev hjemsendt på grund af vejrliget (på byggepladser f.eks.).

Begge disse love blev dog ophævet igen efter kort tid, da de mistede de radikales opbakning.⁴⁰⁸ Erhard Jacobsen fra regeringspartiet CD rejste tvivl om ordningens retfærdighed, og det benyttede de radikale til at stå af aftalen.⁴⁰⁹ Det var også de radikale, der hindrede dagpengesatsen i at blive nedsat. Niels Helveg fortæller:

⁴⁰² Hartvig Pedersen & Holmqvist-Larsen, 1994: 176-177.

⁴⁰³ *Indsatsen mod Ungdomsarbejdsløsheden*, 1982: 8.

⁴⁰⁴ Hvidbog om indsatsen mod Ungdomsarbejdsløshed, 1985: 13-14.

⁴⁰⁵ Håndbog i dansk Politik, 1986: 74.

⁴⁰⁶ Hansen, Kjærsgaard & Rosted, 1990: 197.

⁴⁰⁷ Håndbog i dansk Politik, 1981/82: 77. Håndbog i dansk Politik, 1982/83: 79-80.

⁴⁰⁸ Håndbog i dansk Politik, 1983/84: 81.

⁴⁰⁹ Samtale med Palle Simonsen, december 2005.

*"I 1982 fastfryste vi de maksimale dagpengesatser. Det var min ide. Regeringen havde oprindelig foreslået en nedsættelse, men vi ville have en fastfrysning. Efter et par års forløb, var det billigere end regeringens forslag. Det var et vigtigt led i genopretningen."*⁴¹⁰

Arbejdsministeriet var blevet marginaliseret ved regeringsskiftet, og det gik ud over arbejdsmarkedspolitikken. Kaj Kjærsgaard fortæller at han fik til opdrag at komme med forslag til differentierede medlemsbidrag efter arbejdsløshedskasse og et mere incitamentsorienteret a-kasse system, der indeholdt elementer som eksempelvis tillægssforsikringer: *"Det viste sig dog at være for ideologisk. Det blev ikke til noget, men der var meget retorik omkring det på den tid. Efter min opfattelse var det dog ikke realpolitik."*⁴¹¹

Denne episode var symptomatisk for de nye trends, der gjorde sig gældende i Arbejdsministeriet, men som altså ikke fik noget udtryk i lovgivningen. Jan Hendeliowitz, der også var ansat i Arbejdsministeriet på denne tid, skriver:

*"Især Arbejdsministeriets embedsmænd argumenterede for, at der underliggende bag den høje arbejdsløshed udviklede sig en stigende strukturel arbejdsløshed med risiko for udstødning af visse grupper på arbejdsmarkedet, og at denne udvikling ville forstærkes, såfremt man ikke fastholdt hovedlinierne i den arbejdsmarkedspolitiske linie. Budgetdepartementets økonomer var meget lidt overbeviste om hensigtsmæssigheden af denne linie, og efter 1982 skete da også en opbremsning i de arbejdsmarkedspolitiske initiativer med mere fokus på arbejdsløshedsforsikringssystemet og rådighedsforvaltningen."*⁴¹²

Ved sin tiltrædelse havde Firkløverregeringen grebet ind i de gældende overenskomster, idet de havde suspenderet de automatiske dyrtidsreguleringer, ophævet taktreguleringen for de offentligt ansatte, fastfrosset dagpengene, indført karenssdag og et midlertidigt lønstop. Det medførte storstilede protester, demonstrationer og barske ord fra fagbevægelsen. Imidlertid havde disse protester ingen effekt, og fagbevægelsen måtte se sig sat ud på sidelinen. Det var derfor en trængt fagbevægelse, der valgte at indgå forlig om en overenskomstaftale med meget moderate lønstigninger i 1983.⁴¹³

På det private arbejdsmarked var det meningen, at lønningerne skulle stige omkring 3 % om året for almindelige lønmodtagere og det dobbelte for de lavest lønnede. For de offentlige ansatte blev det til lønstigninger på 4 % om året. Det var den solidariske lønpolitik, som LO anførte som årsag til, at de indgik forliget, der også indeholdt en begrænsning af løfteparagraffen, der skulle mindske lønglidning under overenskomstperioden.⁴¹⁴

Overenskomstforhandlingerne i 1985 endte med lovindgreb støttet af Det radikale Venstre. Der blev sat en generel ramme på 2 % lønstigninger det første år og 1,5 % det andet år. Der blev ikke taget hensyn til lavtlønsværnet, men indført en bunden opsparring for lønmodtagere, der tjente mere end 150.000 årligt.⁴¹⁵

Fra fagbevægelsens side havde man ikke regnet med, at forhandlingerne kunne ende i andet end et lovindgreb, og LO's forhandlingsudspil med lønstigninger på 4 % det første år og 3,5 % det andet år, blev da også pure afvist. Ligeledes blev socialdemokraternes forslag til overenskomstindgreb med en samlet lønstigning over to år på 5 % afvist.⁴¹⁶

⁴¹⁰ Interview med Niels Helveg 16. juni 2005.

⁴¹¹ Interview med Kaj Kjærsgaard 14. september 2005.

⁴¹² Hendeliowitz, 2003: 44.

⁴¹³ Grelle, 1998: 117-118.

⁴¹⁴ Rasmussen & Rüdiger, 1990: 381.

⁴¹⁵ Rasmussen & Rüdiger, 1990: 382.

⁴¹⁶ Grelle, 1998: 134-136.

De borgerlige partier lagde sig fast på at gennemføre en stram indkomstpolitik, der i øvrigt lå i forlængelse af den lønpolitik, som socialdemokraterne selv havde formuleret. Det var dengang socialdemokraterne førte en skrap indkomstpolitik i kølvandet på Helhedsløsningen i 1979, hvor man var indstillet på at lade reallønnen falde gennem hele 1980'erne.⁴¹⁷

Overenskomstindgrebet blev mødt med store demonstrationer. Danmarks Statistik oplyser, at mere end 580.000 mennesker deltog i strejker. Målt på antal personer var det dermed en af de mest omfattende strejker i landets historie. Men det rystede ikke politikerne. Poul Schlüter udtalte om strejkebølgen, at det var *"en tam kineser, der var ved at fuse ud."* Protesterne var da også forgæves, regeringsindgrebet stod ved magt.⁴¹⁸ Strejkerne udviklede sig til ulovlige arbejdsnedlæggelser vendt lige så meget mod regeringen, som mod indgrebet i overenskomsterne, således at LO selv måtte tage afstand fra dem.⁴¹⁹

Den langsigtede økonomiske politik: Stramninger eller forbrugsfest?

Det kom bag på alle socialdemokrater, at den borgerlige regering fik så stor en succes som den gjorde. Den borgerlige blok var nemlig endnu mindre homogen, end det var tilfældet med det i 1982 splittede og slidte Socialdemokrati. Bitterheden fra den borgerlige splittelse i forbindelse med SV regeringen lå stadig latent i de konservatives bevidsthed, ligesom der også var forskel på partiernes spareiver. Selvom Palle Simonsen fra de konservative og Henning Christophersen fra Venstre havde fundet sammen om KV udspillet op til valgkampen i 1981, så var det stadig Venstre der stod for den barske linie i den økonomiske politik. Dele af de konservative havde været imod både suspendering af dyrtidsreguleringen og stop for devalueringer, og hos koalitionspartneren CD var man meget betænkelige ved forringelsen af dagpengeydelse.

Imidlertid nød Firkloverregeringen godt af den krisestemning, der herskede da Anker Jørgensen ifølge borgerlig retorik opgav at løfte opgaven med at genoprette dansk økonomi. Og under indtryk af at den politik man tilrettelagde, skulle forstås som ekstraordinær krisepolitik, lykkedes det at samle flertal for den stramme økonomiske linie. Samarbejdet gik også meget godt i de første år, hvor regeringen blev båret på en bølge af optimisme, og den store tilgang til beskæftigelsen understøttede statens finanser. Der var imidlertid en mistelten, man ikke havde taget i ed, betalingsbalancen.

De konservative følte et behov for at sikre indenlandsk efterspørgsel til de mange mindre næringsdrivende, der udgjorde deres kernevælgere, ligesom de ikke ønskede at lægge sig ud med deres anden store vælgergruppe, funktionærerne. Derfor forsikrede Poul Schlüter da også ved sin første åbningstale til Folketinget i 1982, at der ikke skulle strammes så kraftigt, at *"vi bare forstærker erhvervslivets vanskeligheder og slår virksomheder i stykker."* I 1983 uddybede Poul Schlüter dette synspunkt, idet han indirekte slog på, at økonomien måtte genoprettes ved at fremme den økonomiske aktivitet, da han udtalte:

"Vi kan kun komme ud af den krisetilstand vort land befinder sig i, ved at frigøre og styrke de kræfter, der findes i vort erhvervsliv, ved at skabe gode vilkår for produktionen og for investeringerne, ved at kalde på virkelysten og viljen til at tage en risiko, ved at skabe et erhvervsklima som indebærer, at indsatsen kan resultere i en tilstrækkelig indtjening."

Budskabet blev fastholdt og gjort endnu tydeligere i åbningstalen 1984. På det tidspunkt var opsvinget en realitet, og der var godt med damp i økonomiens kedler: *"Regeringen mener at det har*

⁴¹⁷ Håndbog i dansk Politik, 1980/81: 55.

⁴¹⁸ Hein Rasmussen, 2004: 25.

⁴¹⁹ Grelle, 1998: 136.

været rigtigt at acceptere en midlertidig stigning i betalingsbalanceunderskuddet for at skabe spillerum for det begyndende opsving."⁴²⁰

Det internationale opsving, den øgede forbrugstilbøjelighed, og den øgede beskæftigelse skabte en meget stor efterspørgselsstigning, der truede udviklingen på betalingsbalancen. Erik Hoffmeyer, direktør for Nationalbanken, fortæller at han blev ringet op af Henning Christophersen. Finansministeren ønskede hjælp til at overbevise Poul Schlüter om, at det var nødvendigt med en stramning af den økonomiske politik. *"Vi havde møder, og jeg skrev offentlige indlæg. Schlüter blev fornærmet og bemærkede, at der var så mange bankøkonomer, der udtalte sig.*"⁴²¹ Forsøget var mislykket. Ifølge Erik Hoffmeyer lykkedes det ikke at stramme den økonomiske politik, på grund af interne magtkampe i regeringen som Venstre tabte:

"I 1983 oplever man en kraftig stigning i investeringer og forbrug. Der var brug for at stramme den økonomiske politik igen, men Schlüter ville ikke. Anders Andersen og Henning Christophersen ville gerne, men regeringschefen ville ikke, og så tog Christophersen til Bruxelles."⁴²²

I sommeren 1984 tog Henning Christophersen til Bruxelles som EU kommissær og i stedet blev Palle Simonsen finansminister. Hermed havde de konservative sat sig på både statsministerposten og finansministerposten til stor fortrydelse for Venstre, der følte at de mistede indflydelse på den økonomiske politik.

Ved valget i 1984 havde de konservative høstet næsten al fremgangen, men ifølge Knud Enggaard skabte det ikke utilfredshed hos Venstre. Utilfredse blev man til gengæld, da man mistede Finansministeriet. Henning Christophersen havde været en dreven finansminister, der sikrede en stram økonomisk politik uden at profilere sig selv. Det følte man ikke, at de konservative formåede. Knud Enggaard fortæller om Henning Christophersens arbejdsmetode:

"Når Henning Christophersen skulle have finansloven vedtaget, så startede han med at fjerne de radikale ønskesager fra hans forhandlingsudspil. Det var sådan noget med støtte til vindmøller og cykelstier. Så fik han verbale tæv for det, og indføjede så igen disse ønskesager på finansloven – nu som politiske indrømmelser. Da Palle Simonsen blev finansminister gav han de radikale deres ønsker forlods, hvorefter de radikale jo så ønskede mere. Christophersens metode gav en løsning der kunne bære. Den gav budgetdisciplin."⁴²³

Det turde være overflødigt at nævne, men Palle Simonsen kan ikke genkende denne udlægning.⁴²⁴ Ikke desto mindre, at budgetdisciplinen blev slappere med Palle Simonsen som finansminister, er en almindeligt udbredt holdning, der ikke kun gjorde sig gældende hos de spareivrige venstremænd, der følte sig tilsidesat i den økonomiske politik. Senere departementschef i Finansministeriet Anders Eldrup fortæller:

"Palle Simonsen var mere blød i udgiftspolitikken. Før han blev finansminister havde han været socialminister og utilfreds med hvad han så som en indskrænket kultur i Finansministeriet. Han syntes vi var for nedskæringsorienterede, og han var ikke glad for udgiftspolitikken. Mens han var blød på udgiftssiden, var han hård hvad angår makroøkonomisk politik, hvor han lavede en del indgreb. Han var udpræget en konsensusmand. Han var den i regeringen der holdt fast på de radikale, og han havde et tæt forhold til Jørgen Rosted."⁴²⁵

Jørgen Rosted medgiver, at den økonomiske politik blev mere slap efter at Henning Christophersen gik af, men det var en følge af den parlamentariske situation, understreger han: *"Det blev svært at*

⁴²⁰ Marcussen, 1998: 64.

⁴²¹ Samtale med Erik Hoffmeyer december 2005.

⁴²² Interview med Erik Hoffmeyer 16. juni 2005.

⁴²³ Interview med Knud Enggaard 8. september 2005.

⁴²⁴ Samtale med Palle Simonsen december 2005.

⁴²⁵ Interview med Anders Eldrup 3. juni 2005.

leve op til de radikales ønsker. Det er Simonsens fortjeneste at regeringen holdt så længe. Hvis Christophersen var blevet, kunne han nok ikke have samarbejdet med de radikale.”⁴²⁶ Et udsagn der bakkes op af Niels Helvegs udtalelse om, at man ganske vist var på linie med Venstre om mange ting vedrørende arbejdsmarkedspolitikken i slutningen af 1980’erne, men var mest enig med de konservative om den generelle økonomiske politik i midtfirserne.⁴²⁷

Palle Simonsen selv udtaler om det skudsmål han har fået i diverse politiske biografier: ”I bøgerne fremstilles jeg som en moderat finansminister. Det har jeg det fint med, men jeg gennemførte en lang række besparelser. Venstre gjorde meget for at stemple mig som socialdemokrat, men jeg erindrer aldrig at have sagt nej til et spareforslag fra Venstre.”⁴²⁸

Det var da også Palle Simonsen, der gennemførte de tre store økonomiske indgreb Julepakken 1985, Påskepakken 1986 og Kartoffelkuren 1986, der satte en særdeles kraftig bremse på den samfundsøkonomiske dynamo. Indgrebene var en følge af udviklingen på betalingsbalancen. Det lånefinansierede forbrug havde øget importen så meget, at man i 1986 oplevede danmarkshistoriens største underskud på betalingsbalancen på 5,4 % af BNP.⁴²⁹

Finansministeriet foranlediger midtfirsernes økonomiske opbremsning

Hvorledes kunne det gå så galt, at dem der ville stramme den økonomiske politik og rette op på det kroniske underskud på betalingsbalancen, endte med at blive dem, der var ansvarlige for det rekordstore underskud på betalingsbalancen? En del af forklaringen, måske den væsentligste, var et ønske om at tækkes vælgerne.

Den politik der skulle til for at rette problemet indebar en upopulær forbrugsbegrænsende politik, der havde et langsigtet perspektiv, der rakte ud over de første år, hvor regeringen kunne lukrere på krisestemningen, når de strammede den økonomiske politik. En anden del af forklaringen er, at man fejlvurderede den økonomiske udvikling. Den økonomiske sagkundskab, dem der rådgav politikerne, hvad enten de var loyale embedsmænd eller uafhængige eksperter, erkendte at de i mange år havde stillet en forkert diagnose angående de økonomiske problemer, og derfor havde anbefalet en forkert medicin.

I Finansministeriet havde man i december 1984, i Finansredegørelsen for 1984 og 1985, skrevet at betalingsbalanceproblemet måtte løses, og at regeringens budgetpolitik for 1985 var helt i tråd med den langsigtede linie for genopretningspolitikken. Denne langsigtede politik bestod i hovedtræk af lønstigninger, der var lavere end udlandets, og en nulvækst i de offentlige budgetter. Så længe de forudsætninger blev opretholdt, mente man at kunne love et uændret skattetryk.⁴³⁰ Om opsparingen hed det, at den enten skulle fastholdes eller forøges, og at der i nær fremtid skulle gennemføres en skattereform, der tog sigte på at fjerne incitamenter til gældsstiftelse for herigennem at øge opsparingen.⁴³¹

Allerede mens denne Finansredegørelse blev skrevet, var man i gang med at forhandle en skattereform, der blev vedtaget sammen med en lov om bunden opsparing. Den blev til i et samarbejde mellem Firkløverregeringen, Socialdemokratiet og de radikale. På den tid var det en udbredt opfattelse, at Socialdemokratiet måtte med i et skatteforlig for at sikre stabiliteten, således

⁴²⁶ Interview med Jørgen Rosted 1. juni 2005.

⁴²⁷ Interview med Niels Helveg 16. juni 2005.

⁴²⁸ Interview med Palle Simonsen 2. juni 2005.

⁴²⁹ Hansen, Jensen, Kjærsgaard & Rosted, 1993: 291.

⁴³⁰ Finansredegørelse, 1984 og 1985: 10-14.

⁴³¹ Finansredegørelse, 1984 og 1985: 24-26.

at forliget kunne bestå i en lang årrække.⁴³² Niels Helveg siger om skattereformen, der blev aftalt i 1985, vedtaget i 1986, og trådte i kraft i 1987:

*"Jeg syntes det var en bedrift. Det var endnu et stort indgreb i økonomien, og det fik dramatiske konsekvenser for det videre forløb. Forliget indeholdt en reduktion af rentefradragets værdi. Hidtil havde det jo været sådan, at der havde været negative procenter på lån efter skat. Skatten betalte 2/3 af renterne, og derefter åd inflationen så meget, at det gav en negativ realrente. Det gav et kæmpe pres på huspriserne."*⁴³³

Forhandlerne var politikere med indsigt i skattesager: Bernhard Baunsgaard (R), Mogens Lykketoft (S) og skatteminister Isi Foighel (K). Koordinationen mellem regeringspartierne fandt sted i regeringens skatteudvalg, hvor CD ikke var glade for begrænsningen i rentefradraget. Det var ellers det væsentligste element i forliget – for topskattebetalere betød det en fordobling af renteudgiften efter skat. CD blev sat på plads af Poul Schlüter, og hermed var vejen banet for forliget.⁴³⁴

Utilfredsheden ulmede imidlertid under overfladen. Det var i disse år, at der kom kurrer på tråden i det gode samarbejde mellem Venstre og de konservative. I Venstre var man utilfredse med skattereformen, hvad der udmøntede sig i, at der på Venstres landsmøde i 1986 var røster fremme, der krævede at Venstres nye formand, udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen, burde tage et tungt økonomisk ministerium, så Venstre igen kunne få indflydelse på den økonomiske politik. Det skete dog ikke.⁴³⁵

Efterfølgende skrives der i Finansredegørelse 1986, at det gik fremad med dansk økonomi. Ganske vist voksede underskuddet på betalingsbalancen stadig, ligesom det private forbrug voksede, og ville vedblive med at vokse. Man havde derfor taget initiativ til at afdæmpe den økonomiske politik. Det var imidlertid den igangværende ekspansion i den private sektor, man satte sin lid til. Den indeholdt løsningen på betalingsbalanceproblemet. Man regnede med, at eksporten snart vil blive øget, og således var der ikke grund til at dæmpe importen mere, end man allerede gjorde.⁴³⁶

1986 blev en skuffelse for dansk økonomi i den henseende, at selvom det lykkedes at nedbringe importen med flere % af BNP, som følge af tre på hinanden følgende økonomiske stramminger, så faldt eksporten tilsvarende, hvorfor underskuddet på betalingsbalancen blev langt større end forventet.⁴³⁷

Socialdemokraterne var med til at få skattereformen igennem, men ellers var perioden i midtfirserne en politisk ørkenvandring. Partiet var imod alle de tre indgreb i økonomien: Julepakken 1985, der begrænsede det samlede forbrug med i alt 8 milliarder kroner, Påskepakken 1986, der begrænsede det samlede forbrug med 10,3 milliarder, og endelig Kartoffelkuren 1986 der begrænsede forbruget med 3,5 milliarder kroner.⁴³⁸

Kartoffelkuren var altså den af de tre pakker, der indeholdt den mindste begrænsning i forbruget, men den var pakken med størst psykologisk virkning, og den der huskes endnu i dag. Indholdet af indgrebet var ukendt af offentligheden lige til det sidste. Kun en meget lille kreds havde været involverede i processen. Den blev lavet af Poul Schlüter, Palle Simonsen og Anders Andersen – og hertil en håndfuld topembedsmænd. Dens væsentligste indhold var en ændring af lånereglerne, så

⁴³² Finansredegørelse, 1986: 22.

⁴³³ Interview med Niels Helveg 16. juni 2005.

⁴³⁴ Albrekt Larsen & Goul Andersen, 2004: 137-138.

⁴³⁵ Larsen, 1997: 122-123, 142.

⁴³⁶ Finansredegørelse, 1986: 13-23.

⁴³⁷ Hansen, Kjærsgaard & Rosted, 1990: 327.

⁴³⁸ Håndbog i dansk Politik, 1987: 391-395.

det blev dyrere at sidde i eget hus, ligesom der blev sat stop for belåning i friværdier i fast ejendom. Nu skulle det være slut med det lånefinansierede overforbrug.⁴³⁹

Mens socialdemokraterne sagde nej til pakkerne, havde de accepteret skattereformen. Det gjorde de dels fordi de selv havde haft stor indflydelse på tilblivelsesprocessen, og dels fordi den ifølge deres opfattelse ikke medførte nogle sociale skævheder. Når socialdemokraterne var imod de tre pakker, var det fordi de mente, at det var uretfærdigt, at den brede befolkning skulle bøde for visse velhavende gruppers overforbrug, om Påskepakken hed det: *"Det eneste Påskepakken faktisk indebærer, er, at skattetrykket øges. Påskepakken rammer en masse uskyldige mennesker, der ikke har haft stigende forbrug, men måske endda faldende forbrug, som følge af regeringens uretfærdige fordelingspolitik."*⁴⁴⁰

Socialdemokratiet argumenterede også for, at de økonomiske indgreb ville medføre stigende ledighed, og samme konklusion drog da også regeringen selv. I Finansredegørelse 1987 hed det, at en udvikling der vil føre til en forbedring af betalingsbalancen, også vil medføre en mindre stigning i ledigheden.⁴⁴¹

Generelt kan det siges om Finansredegørelse 1987, at den var præget af en noget anden tone, end det havde været tilfældet for de forrige redegørelser. Dominerende var nu en opsparingsstrategi, der var direkte målrettet mod en reduktion af forbruget. For at overkomme denne udfordring måtte der gennemføres strukturændringer i samfundet, og opsparingen skulle øges ved at introducere nye incitamenter til privat opsparing.⁴⁴²

Strukturpolitik, fremgår det, var en samlet betegnelse for forskning og uddannelse og en omstilling af produktion fra primær produktion til forædling, og så eksportfremme. Målet var at opnå en ekstraordinær vækst i eksporten. Endvidere skulle borgernes adfærd ændres. Stemningsskiftet mod optimisme, der indfandt sig som følge af genopretningspolitikken, var utilsigtet og uønsket, idet det medførte et urimeligt stort forbrug. Der skulle nu sendes nye signaler. Det handlede om opsparingsincitamenter i skattelovgivningen, ændrede prismekanismer i kreditlovgivningen, og det handlede om pensionsopsparing (se senere).⁴⁴³

Finansredegørelse 1987 var blevet forfattet i efteråret 1986, og stod i skarp kontrast til den vurdering af dansk økonomi, som finansminister Palle Simonsen havde givet i et foredrag den 27. januar 1986. Her fremhævede finansministeren stigende disponibel realløn og stigningen i det private forbrug, som nogle af regeringens positive resultater. Han tilføjede dog:

*"Og jeg må erkende, at belastningen af betalingsbalancen i 1984 og 1985 har været betydeligt større, end vi havde forventet. Det skyldes naturligvis de allerede nævnte positive effekter på befolkningens forbrugsadfærd og på virksomhedernes investeringslyst som politikken i genopretningsfasen har haft. Men virkningerne på eksporten, som skal være drivkraften på vejen mod betalingsbalanceligevægt har ikke vist sig stærkt nok endnu."*⁴⁴⁴

Ved årets udgang måtte finansministeren dog erkende, at denne eksportstigning ikke kom af sig selv, og at den økonomiske politik måtte omlægges. I Finansredegørelsen skrev embedsmændene, at de opstillede forventninger til den økonomiske politik de sidste fire år, ikke havde kunnet realiseres

⁴³⁹ Hein Rasmussen, 2004: 29.

⁴⁴⁰ Håndbog i dansk Politik, 1987: 393-394.

⁴⁴¹ Finansredegørelse, 1987: 11.

⁴⁴² Finansredegørelse, 1987: 14.

⁴⁴³ Finansredegørelse, 1987: 15-16.

⁴⁴⁴ Simonsen, 1986: 72.

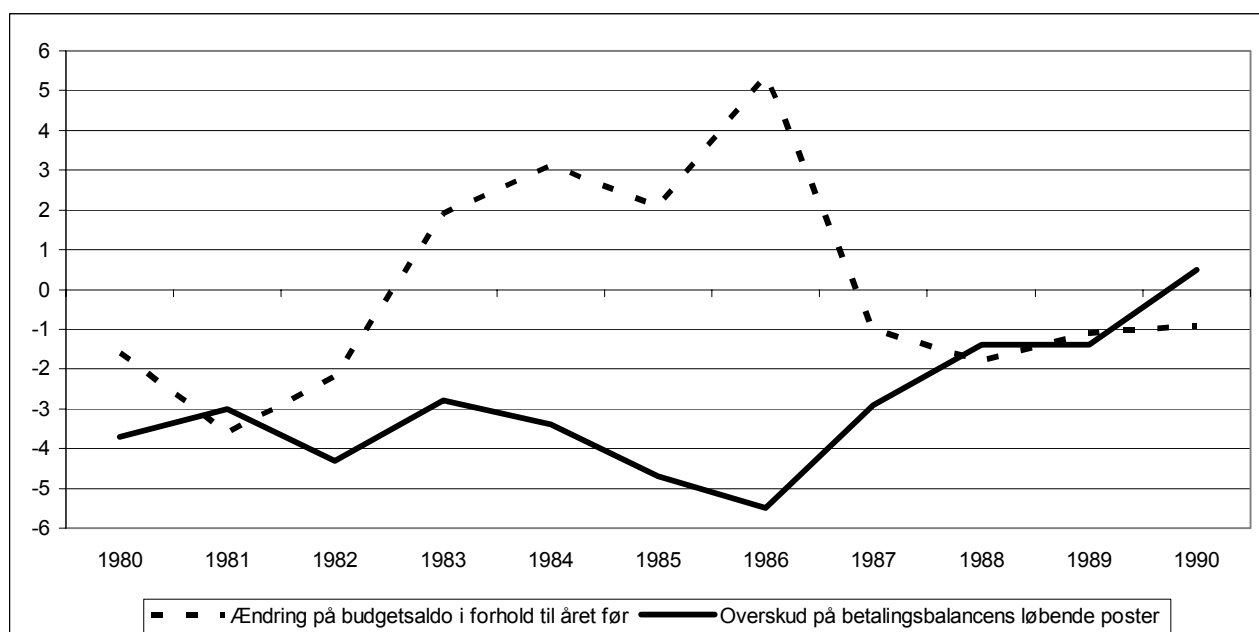
præcis som forventet, og at ligevægt på betalingsbalancen ikke kunne nås som planlagt, men måtte udskydes et par år.⁴⁴⁵ Palle Simonsen opsummerer situationen i et tilbageblik:

*"Vi skulle nok have lavet et indgreb allerede i 1984/1985. Vi ventede med det på grund af overenskomstforhandlingerne. Det blev en skrap overenskomst, og vi regnede med, at nu måtte forbruget da falde. Det skete ikke, og jeg erkender, at vi burde have grebet ind noget tidligere."*⁴⁴⁶

I Finansredegørelsen fra 1988 blev ADAM modellen igen taget op til revision, fordi den de seneste fire-fem år havde haft vanskeligt ved at forudsige den økonomiske udvikling. Udviklingen vedrørende privat opsparingskvote, investeringer og produktivitetsudvikling var blevet fejlbedømt. Navnlig havde man ikke kunnet forudse, at forbrugskvoten i 1982-1986 steg med 10 procentenheder ved uændret realindkomst. Noget som ADAM ikke havde været ene om, i øvrigt. Derfor foretog man en række udvidelser af modellen, herunder at man ikke længere så det private forbrug alene som en funktion af indkomstudviklingen, men at det også var under indflydelse af udviklingen i boligformue og finansiell formue.⁴⁴⁷

Et blik på nedenstående graf "Finanspolitikken i 1980'erne sammenholdt med udviklingen på betalingsbalancen," giver en illustration af det tilsyneladende paradoks, at betalingsbalancen blev forværret, selvom finanspolitikken blev strammet. Måleenheden er procent af BNP.

Finanspolitikken i 1980'erne sammenholdt med udviklingen på betalingsbalancen



Kilde: Danmarks statistik, 2001: 50 års oversigten. Christensen, 1993: 125.

Når ændringen af budgetsaldoen i forhold til året før er positiv, er der tale om en finanspolitisk stramning. Man bemærker at den finanspolitiske stramning i 1983 førte til et mindre underskud på betalingsbalancen som forventet, men herefter syntes effekten at være den modsatte. Forklaringen skal findes flere steder. Dels i det store lånefinansierede forbrug. Dels i det forhold at den disponible realløn i Danmark steg mere end den gjorde i udlandet, hvad der forringede konkurrenceevnen. Samt, som det tredje, at indsnævringen af rentespændet overfor udlandet modvirkede den ekspansive finanspolitik.

⁴⁴⁵ Finansredegørelse, 1987: 18.

⁴⁴⁶ Samtale med Palle Simonsen december 2005.

⁴⁴⁷ Tybjerg, 1988: 22. Rosted, 1988: 25.

Korrigerer man finanseffekten for rentespændseffekten, når man frem til en samlet makroeffekt. Et mål for hvor ekspansiv en effekt den samlede økonomiske politik har. Beregninger af makroeffekten viser, at den økonomiske politik reelt blev strammet 1980-1984, hvorefter den kortvarigt virkede ekspansivt, indtil den igen blev strammet i 1986. I slutningen af 1980'erne var den økonomiske politik svagt ekspansiv, men gradvist frem mod 1992, blev den neutral.⁴⁴⁸ Derfor må man konstatere, at finanspolitikken i midten af 1980'erne reelt var for lempelig i forhold til mængden af ledige ressourcer, selvom den formelt set bestod af kontinuerlige stramninger.

Opsummerende står det altså klart, at der blev begået fejl i den økonomiske politik, som ikke kan tilskrives politiske dispositioner. Spørgsmålet er så hvor meget forklaringsværdi dette forhold besidder, når man skal vurdere det økonomiske forløb. Det kan næppe være en dominerende forklaring, når man erindrer, at man allerede i Finansredegørelse 1983 indskærpede, at det private forbrug ikke måtte stige, og at man fra politisk hold alligevel tillod dette, og at finansministeren så sent som i 1986 fremhævede netop det som et positivt aspekt ved den økonomiske udvikling.

Ligeledes må man forholde sig, at nationalbankdirektøren allerede i januar 1984 havde efterlyst en stramning af den økonomiske politik af hensyn til betalingsbalancen, og der skulle gå næsten to år, før dette ønske blev efterkommet. Endelig skal man huske på, at forbrugeradfærden blev stimuleret ved vedholdende løfter om skattelettelser på lidt længere sigt, der stimulerede forbruget her og nu. Løfter der blev gentaget også ved finansministerens tale i 1986. Heraf synes det oplagt at konkludere, at den økonomiske politik i midtfirserne hovedsageligt skal ses som politisk motiveret. Det var det vælgerne ville have. Det var det der gjorde regeringen populær. Fra 1986 og frem ændrer politikken sig, efterhånden som det rekordstore underskud på betalingsbalancen afslører, at den førte politik er helt i uoverensstemmelse med den målsætning regeringen har sat sig vedrørende betalingsbalancen.

Midtfirsernes økonomiske læreproces

De erfaringer man gjorde sig i Finansministeriet, var nogenlunde identiske med dem man gjorde sig andre steder: I Økonomiministeriet, Det økonomiske Råd, OECD og blandt økonomer på universiteterne. I denne periode opstod der en bredere enighed blandt fagkundskaben, end den der prægede starten af årtiet.

I Økonomisk Oversigt blev det gennem hele perioden 1984-1986 indskærpet, at en afdæmpning af stigningstakten i det private forbrug var nødvendigt, samtidig med at man noterede sig, at det private forbrug var stigende. I april 1984 forudså man et fald i underskuddet på betalingsbalancens løbende poster, hvis det lykkedes at dæmpe stigningen i det private forbrug og samtidig mindske det offentlige forbrug.⁴⁴⁹ Men allerede i oktober 1984 advarede man mod udviklingen på betalingsbalancen: *"Der er ikke tegn på, at den nødvendige markante og vedvarende reduktion af underskuddet vil sætte ind næste år."* Det fremhævedes at den offentlige budgetpolitik som minimum skulle fastholdes.⁴⁵⁰ I oktober 1986 erkendtes det, at betalingsbalanceunderskuddet var steget meget, fordi man havde undervurderet væksten i det private forbrug.⁴⁵¹

Hos vismændene i Det økonomiske Råd fortsattes den kritiske linie overfor den nye regerings politik i oktober 1982, hvor man havde fremhævet, at konkurrenceevnen kunne have været forbedret endnu mere ved en stor devaluering. I 1983 kritiserede man målsætningen om at prioritere inflation højere end arbejdsløshed, som man mente, var kommet snigende i kraft af, at man havde

⁴⁴⁸ Hansen, Jensen, Kjærsgaard & Rosted, 1993: 137.

⁴⁴⁹ Økonomisk Oversigt, april 1984: 13.

⁴⁵⁰ Økonomisk Oversigt, oktober 1984: 21.

⁴⁵¹ Økonomisk Oversigt, oktober 1984: 7.

vænnet sig til den høje ledighed: *"Inflationsbekæmpelse blev herefter hovedmålet, og arbejdsløshed blev – om end det måske ikke altid blev erkendt – et ubehageligt middel til at nå målet (...) gennem årene synes (der) at være sket en form for tilvænnning til en situation med høj ledighed."*⁴⁵²

At vismændene ikke havde meget tillid den nye økonomiske politik, fremgik også af rapporten fra december 1983. Selvom man kritiserede den internationale trend, var kritikken indirekte rettet mod regeringen, der jo havde lagt sin økonomiske politik i forlængelse af denne trend:

*"I mange lande har det i mange år været en grundantagelse bag den økonomiske politik, at når først inflationen blev trængt stærkt tilbage, ville der af sig selv komme økonomisk opgang og en højere beskæftigelsesgrad blandt andet i kraft af genskabt tillid hos erhvervene og blandt forbrugerne. Den internationale udvikling i 1983 kan ikke siges at have bekræftet denne opfattelse (...) Den hidtidige udvikling synes heller ikke at rumme nogen bekræftelse på en anden af de grundopfattelser, den internationale førte politik har bygget på i de senere år: at begrænsning af de offentlige budgetter og budgetunderskud i sig selv og via virkninger på inflation og rente baner vejen for øget produktion og beskæftigelse i den private sektor."*⁴⁵³

Vismændene blev skarpt kritiseret for disse udmeldinger af rådets øvrige medlemmer, og man tog kritikken til efterretning og ændrede attitude. Man erkendte det hensigtsmæssige i fastkurspolitikken og nødvendigheden af at føre en økonomisk politik, der tog mere hensyn til den internationale udvikling. Den daværende overvismand Karsten Laursen skriver om processen:

*"Formandskabet (gik) i tænkeboxen for at overveje dels sin rolle som økonomisk-politisk rådgivningsorgan i det hele taget, dels om der kunne lægges andet og mere i det ord konkurrenceevne, som alle efterhånden havde lært at sige, men som ingen gjorde noget ved. Disse overvejelser resulterede i en beslutning om, at vi ville lægge større vægt på strukturelt betonedede analyser og mindre på de ærligt talt lidt banale konjunkturanalyser, som alligevel ikke kan bruges til ret meget, fordi der som sagt ikke er noget større konjunkturpolitisk spillerum tilbage."*⁴⁵⁴

Hermed lagde Det økonomiske Råd sig ind under OECD's anbefalinger, og kom på linie med den dominerende tankegang blandt økonomer generelt. I OECD survey om Danmark fra 1987 hed det, at for små åbne økonomier som den danske, hvor der ikke var mange frihedsgrader, måtte man rette ind efter de internationale forhold, og følge en stabilitetsorienteret økonomisk politik.⁴⁵⁵

Blandt de danske universitetsøkonomer, navnlig dem der havde agiteret for en produktionslinje ud af krisen, gav midtfirsernes økonomiske udvikling stof til eftertanke. Erfaringerne blev opsamlet af tidligere overvismand Hans Zeuthen i en artikel i Nationaløkonomisk Tidsskrift i 1986. Hans Zeuthen hæfter sig ved, at det ikke forbedrede betalingsbalancen, at man strammede op på udgiftsstigningen i den offentlige sektor, eller at man dæmpede lønstigningstakten. En stram indkomstpolitik havde ikke den forventede effekt, når den indebar at flere kom i arbejde, og derved førte til et øget forbrug.

For det andet fremhævede Hans Zeuthen, at det øgede indenlandske forbrug gjorde, at virksomhederne rettede deres produktion mod hjemmemarkedet, og ikke benyttede sig af de internationale konjunkturer til at øge eksporten. Derfor, erkendte Hans Zeuthen, var det hensigtsmæssigt at rette fokus på at fremme opsparingen. Kun ad den vej kunne man dæmpe forbruget, og kun herved kunne man gennemtvinge en ekspansion af eksportsektoren, eftersom det ville tvinge virksomhederne til at orientere sig mod udlandet, og kun ad den vej kunne man løse betalingsbalanceproblemet.⁴⁵⁶

⁴⁵² Marcussen, 1998: 119.

⁴⁵³ Marcussen, 1998: 120.

⁴⁵⁴ Laursen, 1987: 242.

⁴⁵⁵ Marcussen, 2002: 105.

⁴⁵⁶ Zeuthen, 1986.

Det er en smule paradoksalt, at det var en borgerlig regerings økonomiske politik, der fik flertallet af fagøkonomerne til at indse, at man måtte gå sparevejen frem for produktionsvejen. Det var de borgerlige (navnlig Venstre), der havde advokeret for sparvejen. Alligevel endte det med, at den førte politik blev produktionsvejen. Investeringerne blev øget, og flere kom i arbejde. Det skete ganske vist med andre midler (øget privat forbrug) end dem socialdemokraterne ville anvende (øget offentligt forbrug), men det førte til øget produktion ikke desto mindre.

Nu fik man syn for sagen. Øget produktion medførte ikke nødvendigvis øget eksport. Det var nødvendigt at gå sparevejen. Sætter man det lidt på spidsen, kan man sige, at Poul Schlüter demonstrerede, at Anker Jørgensens økonomiske politik ikke var farbar ved at føre den ud i praksis. Herefter gennemgik man en lærerproces, og søgte at øge opsparingen. Lånemulighederne blev indskrænket, og en udvidelse af arbejdsmarkedspensionerne kom på dagsordenen.

Arbejdsmarkedspensionerne kommer på dagsordenen

Embedsmand i Finansministeriet Jørgen Rosted fortæller, at han allerede på et tidligt tidspunkt i 1980'erne havde indset nødvendigheden af, at signalere til danskerne, at de burde spare mere op til pension (se afsnittet Finansredegørelserne lægger pres på politikerne, kapitel III).⁴⁵⁷ Pensionsopsparing var en mulig strategi hertil. Angiveligt bød lejligheden sig til at få pensionsopsparing på dagsordenen i forbindelse med behovet for stramninger af den økonomiske politik i 1984. Henning Christophersen savnede de konservatives opbakning til at bremse økonomien yderligere op, da han måtte erkende, at de meget kraftige stramninger han allerede havde lavet, ikke havde været tilstrækkelige til at dæmpe forbruget. På et møde i Finansministeriet mellem Henning Christophersen selv, departementschef Erling Jørgensen samt Anders Eldrup og Jørgen Rosted, foreslog sidstnævnte, at man tog initiativ til at fremme pensionsopsparingssagen. Det blev til følgende passus i den efterfølgende budgetredegørelse:

*"Det ville i denne forbindelse være af afgørende betydning, hvis der mellem arbejdsmarkedets parter kunne findes løsninger, der på en gang begrænsede stigningerne i de nominelle lønninger, og forbedrede lønmodtagernes langsigtede opsparing, eksempelvis i form af pensionsordninger, der især kendes på en del af det offentlige arbejdsmarked."*⁴⁵⁸

Det blev startskuddet til det, der over en årrække udviklede sig til arbejdsmarkedspensionerne (AMP). Det signal som Finansministeriet sendte, blev opfanget af Poul Nyrup, cheføkonom i LO, der tog ideen til sig. I LO havde flere efterhånden erkendt, at ØD ikke havde mange chancer for at blive realiseret, og man så med bekymring på, at den voksende funktionærklasse var dækket ind af tillægspensioner, mens det ikke var tilfældet for LO's medlemmer.⁴⁵⁹

Der oprettedes derfor, på initiativ af Poul Nyrup, en tæt kontakt mellem LO og embedsmænd i Finansministeriet. Allerede fra starten gik arbejdet dog noget trægt, for regeringen var begyndt at få kolde fødder. Palle Simonsen, der havde efterfulgt Henning Christophersen som finansminister kort efter, at Finansministeriets første føler var udstukket, fortæller: *"Det korte af det lange er, at regeringen starter med at være meget interesseret, får nedsat en embedsmandsgruppe, men bliver bange for resultatet. LO opfatter det som alvorligt, og tager sagen op. Men ellers ligger det stille i regeringen i øvrigt."*⁴⁶⁰

Året efter, i 1985, spillede LO så ud med et forslag til AMP, der blev vedtaget på kongressen i 1986. LO foreslog, at der blev lavet en central obligatorisk fond for alle lønmodtagere, men det var

⁴⁵⁷ Interview med Jørgen Rosted 1. juni 2005.

⁴⁵⁸ Lunde & Qvortrup, 1997: 78.

⁴⁵⁹ Lunde & Qvortrup, 1997: 78. Albrekt Larsen & Goul Andersen, 2004: 80.

⁴⁶⁰ Due & Madsen, 2003: 104.

uspiseligt for regeringen, der fandt at det mindede alt for meget om ØD. I LO's model skulle folkepensionen gøres behovsprøvet i forhold til anden indkomst, og det var man ikke begejstret for i Socialdemokratiet, men bortset fra dette forslag accepterede man LO's model, og fremsatte det i Folketinget som to beslutningsforslag.

De borgerlige partier, flertallet, signalerede tilslutning til AMP. En ændring af pensionssystemet var nødvendigt for at undgå for stor ulighed i indkomsten hos fremtidens pensionister, men man ville ikke være med til en gennemføre AMP ved lov, det måtte arbejdsmarkedets parter ordne via overenskomsterne.⁴⁶¹

De konservatives midtsøgende kurs og overenskomstaftalen 1987

Efter at Venstre mistede finansministerposten, og efter at Firkløverregeringen mistede det momentum, der havde drevet den fremad i den første periode, kom de interne stridigheder mellem Venstre og Det konservative Folkeparti mere op til overfladen. Venstre markerede sig som intern opposition i regeringen, og trak mod højre, mens de konservative søgte mod midten i håb om at overtage Socialdemokratiets plads som det store regeringsbærende parti.

I 1984 havde Poul Schlüter udtalt, at ideologi var noget bras, og at han ikke var så konservativ, at det gjorde noget. Det gjaldt om at erobre stemmer hen over midten. Stemmer til Det konservative Folkeparti, men også til regeringen. Poul Schlüter gjorde meget ud af at fremhæve, at i kraft af at han var statsminister, skulle han varetage regeringens og landets interesser, hvad der nogle gange indebar, at man måtte se stort på konservative særinteresser: *"Jeg er ikke statsminister for på gammeldags maner at varetage Det konservative Folkepartis partiinteresser,"*⁴⁶² udtalte han i 1983. Bertel Haarder fra Venstre, der var minister i alle Poul Schlüters regeringer, husker om ham:

*"Han var meget hensynsfuld over for regerings- eller støttepartier, der havde det svært. Det virkede i hvert fald sådan. Da de konservative fik dobbelt så mange mandater som Venstre, forsøgte han ingen lejlighed til at fremhæve Venstre og ønske os fremgang. Det var ikke blot venligt, der var også klogt, for der er ingen tvivl om, at han derved huggede endnu flere af vores mandater!"*⁴⁶³

Et andet eksempel på Poul Schlüters midtsøgende kurs giver hans partifælle og senere arbejdsminister og finansminister Henning Dyremose, der fortæller, at Poul Schlüter arkiverede et oplæg, som Henning Dyremose havde været med til at lave om privatisering. Det er tiden ikke moden til, sagde Poul Schlüter. Henning Dyremose udlægger situationen således:

*"Poul Schlüter vidste naturligvis, at det var politisk farligt at gå i gang med et kontroversielt projekt, før vi havde gennemført en holdningsændring i konservativ retning. Det er måske det, der udmærker ham som politisk leder. Han havde fornemmelse for det muliges kunst, uden at han nogensinde tabte målet af syne. Historien viser – i mine øjne – at han havde ret. I dag er privatiseringer ikke nævneværdigt kontroversielle – end ikke blandt socialdemokrater! Det skyldes, at privatiseringerne er blevet gennemført gradvist, når tiden har været moden. Det er også et eksempel på forskellen mellem Schlüter og os andre. Jeg syntes, at det var for galt at vores rapport blev arkiveret, men – i modsætning til os andre – indså Poul, at vi burde vente. Det er først i historiens lys, at jeg har indset, at han havde ret."*⁴⁶⁴

Når man vurderer Poul Schlüter, i hvert fald i denne periode, som midtsøgende og pragmatisk, skal det ikke forstås som holdningsløshed, eller at han ikke havde nogen ideologi. Derimod bekymrede han sig blot om at være populær og sikre regeringens overlevelse. Ingen borgerlig regering havde siddet mere end en valgperiode siden Socialdemokratiet dannede regering for første gang i 1924.

⁴⁶¹ Albrekt Larsen & Goul Andersen, 2004: 81-82.

⁴⁶² Lyngby, 1989: 167-168.

⁴⁶³ Haarder, 1999: 127.

⁴⁶⁴ Dyremose, 1999: 135.

Det vidste Poul Schlüter, og da han dannede regering i september 1982, var det hans forfængelige håb, at hans regering måtte overleve i det mindste året ud. Under regeringsdannelsen sagde han til sin kone: *"Ved du hvad, skat, nu har jeg i hvert fald sikret mig retten til at blive kaldt fhv. statsminister resten af mine dage. Jeg aner ikke om det hele kan holde til efter nytårsaften."*⁴⁶⁵

Poul Schlüters midtsøgende linie var ikke fri for at høste intern kritik i Det konservative Folkeparti. Tillidsfolk og medlemmer beklagede sig over, at den konservative profil var ved at blegne. Her skete det at Poul Schlüter sarkastisk kunne ende en debat med ordene *"Tak for de gode råd,"* som han altså ikke tog til efterretning. Eller han kunne finde på at snerre *"Skal vi da holde valg en gang om ugen?"*⁴⁶⁶ På det konservative landsmøde i 1985 havde han også været forbilledlig klar i sin kommentar til de kræfter i partiet, der ønskede en stærkere konservativ profil i regeringens politik. Han sagde: *"I må ikke bede os gå til højre på en sådan måde, at venstrefløjen sejrer."*⁴⁶⁷

Poul Schlüter var opmærksom på, at det var meget vigtigt at have de radikales støtte, og så længe det gik fremad for dansk økonomi, og så længe der var opbakning fra vælgerne, holdt han fast i den midtsøgende linie. Der var ingen tvivl om, at det gik bedre for dansk økonomi, og selvom flere økonomer var enige om, at fundamentet herfor var lagt med realtilpasningen af dansk økonomi i 1979-1981,⁴⁶⁸ så var det under Poul Schlüter, at det begyndte at gå fremad med det private forbrug, og det gjorde ham populær. Poul Schlüter gjorde også hvad han kunne for at fremhæve regeringens succes og skabe optimisme i samfundet, der havde været præget af krisestemning fra 1974-1982.

"Det går ufatteligt godt," sagde Poul Schlüter i 1986. Det var ganske vist en bemærkning, der var tiltænkt det konservative repræsentantskabsmøde og ikke et offentligt publikum, men det kom på forsiden af Berlingske Tidende og forfulgte Poul Schlüter, da det efterfølgende begyndte at gå mindre godt. Det var ikke desto mindre en karakteristisk bemærkning for den altid optimistiske Poul Schlüter.⁴⁶⁹ Efterfølgende har han fået skyld for, at han med denne udtalelse var med til at stimulere det private forbrug yderligere i en tid, hvor det var tvingende nødvendigt at få det nedbragt.⁴⁷⁰

Som tidligere nævnt fremhævede også Palle Simonsen det stigende privatforbrug som en af regeringens fortjenester, og Palle Simonsen overgik endda Poul Schlüter i midtsøgende udmeldinger, og var i øvrigt særdeles vellidt af de radikale. I en interviewbog med Palle Simonsen fra 1986 udtalte han da også, at han på mange punkter godt kunne have været radikal, hvis det da altså ikke lige var for den sikkerhedspolitiske uenighed. Og ved samme lejlighed fik han også sagt, at han ikke kunne have været venstremand. Som en ekstra torn i øjet på Venstre blev han citeret for følgende: *"De mennesker, der har troet, at vi skulle revolutionere den offentlige sektor i form af betydelige beskæringer ud over, hvad der var indlysende, de har taget fejl. Og de vil komme til at tage fejl."*⁴⁷¹

Palle Simonsen var også organisationernes mand. *"Jeg tror også at organisationerne i de kommende år, vil bidrage stærkt til den stabilitet i det danske samfund, som vi har kendt tilbage i tiden,"* udtalte han i 1986 med tydelig adresse til LO, som han håbede på, at han kunne forhandle sig til en løsning med ved den næste overenskomst.⁴⁷² Palle Simonsen knyttede tætte kontakter til

⁴⁶⁵ Schlüter, 1999: 107.

⁴⁶⁶ Rechendorf, 1999: 140.

⁴⁶⁷ Wagner, 1986: 30.

⁴⁶⁸ Vastrup, 1986: 271.

⁴⁶⁹ Lyngby, 1999: 166.

⁴⁷⁰ Larsen, 1997: 148.

⁴⁷¹ Berendt, 1986: 41-44.

⁴⁷² Vestergaard, 1986: 126.

fagbevægelsen, og var stærkt medvirkende i den proces, der gjorde, at fagbevægelsen trak i retning af at samarbejde med regeringen, mens Socialdemokratiet syntes mere fokuseret på oppositionsrollen.⁴⁷³

I 1987 indgik Palle Simonsen, i sin egenskab af finansminister, en overenskomst med de offentligt ansatte, der gav højere lønstigninger, end dem man tidligere havde opnået. Han havde ganske vist understreget nødvendigheden af, at lønstigningerne blev lavere end udlandets, men der var i den offentlige sektor opstået et stort pres for lønstigninger, fordi man netop under Poul Schlüters regeringstid var kommet bagud i forhold til de privat ansatte.

Således indgik Palle Simonsen et forlig, der reelt var i modstrid med regeringens erklærede politik. Hvorfor? Ifølge arbejdsmarkedsforskerne Due & Madsens bog *Fra magtkamp til Konsensus* (2003), fordi det var taktisk korrekt. Der var tale om en veltilrettelagt lønfest lige før et valg, og således hjalp overenskomsten med til at sikre regeringens overlevelse. Meningsmålingerne havde nemlig ikke været for gode efter overenskomstindgrebet i 1985. Og måske endnu mere væsentligt, det hjalp til med at forbedre relationerne mellem regeringen og fagbevægelsen.⁴⁷⁴

Eftersom Palle Simonsen var ansvarlig for overenskomstresultatet i den offentlige sektor, har han fået skyld for at have forværret dansk konkurrenceevne på et tidspunkt, hvor det stod allerværst til med betalingsbalancen. Det er en stempling, som man bør være kritisk overfor. Lønnen i den offentlige sektor påvirker ikke direkte konkurrenceevnen, men det er muligt, at lønstigningerne i det offentlige smittede af på lønnen i industrien, der bidrog mest til Danmarks eksport. Lønnen i industrien steg med 9 % i 1987 mod 5 % i årene forud.⁴⁷⁵ Det kan imidlertid lige så vel have været den anden vej rundt, at det var de forgangne års lønstigninger i det private, der nu smittede af på det offentlige.

Da Palle Simonsen indgik forlig, var der allerede forventninger om store lønstigninger i det private, og det er tvivlsomt, at man kunne have undgået konflikt, hvis ikke man havde slækket på indkomstpolitikken, og en konflikt kort før valget ville have været uheldigt. At det var en udbredt opfattelse understøttes af, at Simonsen blev mødt af klapsalver fra den konservative Folketingsgruppe, efter at forliget var indgået.⁴⁷⁶ Lønstigningerne i 1987 skyldtes til dels også den forrige overenskomst (der var et lovindgreb), hvor der var indlagt lønkompensation for arbejdstidsforkortelse med virkning fra december 1986.⁴⁷⁷

En anden og mere langsigtet udløber af det forbedrede forhold mellem regeringen og fagbevægelsen, var indgåelsen af fælleserklæringen i december 1987. Den kom i stand efter at Poul Schlüter i åbningstalen i Folketinget i 1987, havde erklæret sig villig til at indgå en: *"forpligtigende trepartsaftale gældende fra 1. marts 1989, hvor beskudne lønstigninger og øget pensionsopsparing kombineres med skattelettelser."*⁴⁷⁸ Det endte med, at LO bandt sig til en lønpolitik, der tog hensyn til konkurrenceevnen, og regeringen lovede at støtte etableringen af AMP, blandt andet ved at følge op med støttelovgivning. I fælleserklæringen hed det, at: *"Det må tillægges afgørende vægt, at omkostningsudviklingen her i landet ikke overstiger udlandets."*⁴⁷⁹

Det var en helt epokegørende begivenhed. Fagbevægelsen gik med til en løntilbageholdenhed, som skulle få stor betydning for den fremtidige udvikling af dansk økonomi, og de fik

⁴⁷³ Albrekt Larsen & Goul Andersen, 2004: 86.

⁴⁷⁴ Due & Madsen, 2003: 128.

⁴⁷⁵ Johansen & Trier, 2004: 40-42.

⁴⁷⁶ Due & Madsen, 2003: 128. Interview med Palle Simonsen 2. juni 2005.

⁴⁷⁷ Johansen & Trier, 2004: 42.

⁴⁷⁸ Albrekt Larsen & Goul Andersen, 2004: 84.

⁴⁷⁹ Due & Madsen, 2003: 137.

pensionsopsparing til gengæld. Der blev oprettet et statistikudvalg, hvori parterne i fællesskab skulle overvåge lønudviklingen. Det tegnede til, at selvom Palle Simonsen havde betalt en høj pris på kort sigt, så havde han både reddet regeringen fra konflikt på arbejdsmarkedet, og etableret grundlaget for en langvarig forbedring af konkurrenceevnen.

Endelig skal det nævnes, at man i Finansministeriet søgte at bøde på den forværring af konkurrenceevnen, som overenskomsten havde forårsaget. Man gav virksomhederne kompensation ved at reducere arbejdsgiverbidragene ved at indføre den såkaldte AMBI. Resultatet var at arbejdsgivernes timelønsomkostninger i 1988 steg 5 % point mindre end arbejdernes udbetalte timeløn. Dermed var den negative effekt for konkurrenceevnen blevet udlignet.⁴⁸⁰

Embedsmand i Arbejdsministeriet Kaj Kjærsgaard fortæller, at Jørgen Rosted fra Finansministeriet i 1987, i kølvandet på de store lønstigninger, bemærkede, at efter sommerferien måtte de lægge hovedet i blød og hitte på noget, ellers ville det gå galt med betalingsbalancen.⁴⁸¹ Man overvejede en momsforhøjelse, men gik væk fra det igen, da det mødte modstand i LO. I stedet fandt man på AMBI'en. Allerede fra starten frygtede man for, at en sådan model ville blive erklæret ulovlig i EU regi, men man valgte at gennemføre den alligevel. Fristelsen var for stor: Det var en løsning, der kunne forbedre Danmarks konkurrenceevne med et snuptag, og samtidig skaffe måske 50.000 i beskæftigelse.⁴⁸²

Drivkræfterne bag den økonomiske politik 1982-1987

Det vil være forkert at hævde, at Firkløverregeringens tiltræden medførte et decideret paradigmeskift i den økonomiske politik (se afsnittet Læring og paradigmeskift som to forskellige former for forandring, kapitel I). På kort sigt var der betydelige forandringer. Men mange af forandringerne i den realøkonomiske udvikling skyldtes i højere grad et uforudset stemningsskift hos forbrugere og investorer, end det skyldtes en omlægning af den langsigtede linie i den økonomiske politik.

Et markant skift var udgiftspolitikken. I starten skar man kraftigt ned på det offentlige budget som andel af BNP. Det skete mens Henning Christophersen fra Venstre havde finansministerposten, men det var Socialministeriet der lagde for, og her var det den konservative Palle Simonsen, der sad som minister. Også Socialdemokratiet havde været parat til at stramme finanspolitikken og skære i de offentlige udgifter, men ikke så meget som de borgerlige.

Et ligeledes markant skifte var fastkurspolitikken. Her skal man dog være opmærksom på, at denne ændring fandt sted gradvist, og ikke med et slag, sådan som det ofte fremstilles. Efter den mislykkede fastelavsdevaluering i 1982, var devalueringsinstrumentet lagt på hylden i praksis. Det blev officiel politik med regeringsskiftet, men først fra marts 1983 kan man sige, at der var tale om fastkurspolitik. Set i et lidt længere perspektiv er fastkurspolitikken heller ikke så enestående, som det ofte fremstilles. Mellem 1968 og 1979 havde Danmark ikke lavet devalueringer på eget initiativ. Det var i højere grad perioden 1979-1982, der var noget afvigende i dansk valutapolitik, end det var den efterfølgende periode.

Indkomstpolitikken var et tredje punkt, hvor der kom en nyorientering med Schlüterregeringen. Det skal dog bemærkes, at Socialdemokratiet også havde været meget optaget af indkomstpolitikken, og havde været parate til at forringe arbejdernes realløn. Det skifte der således fandt sted vedrørende indkomstpolitikken bestod i, at de borgerlige tog over, hvor socialdemokraterne ikke længere

⁴⁸⁰ Johansen & Trier, 2004: 43.

⁴⁸¹ Interview med Kaj Kjærsgaard 14. september 2005.

⁴⁸² Due & Madsen, 2003: 34-35.

ønskede at fortsætte. Forskellen var at indkomspolitik i socialdemokraternes terminologi indbefattede både lønninger og priser, mens indkomspolitik i borgerlig terminologi var reduceret til lønpolitik alene.

En del af succesen med indkomspolitikken skyldtes, at det nu var lykkedes de borgerlige partier at finde sammen i en permanent alliance, der gav indkomspolitikken stabilitet. Tidligere havde det været nødvendigt for højre og venstre side i Folketinget at stå sammen, når der skulle gennemføres indkomspolitik, og dermed var det blevet en del af det politiske spil og dermed et mere ustabilt og mindre effektivt redskab. Som tidligere nævnt herskede der allerede fra 1960'erne mistillid mellem partierne på netop det indkomspolitiske område. Den mistillid kunne man nu se bort fra.

Endelig skal det nævnes, at den borgerlige regering på et punkt overtog Socialdemokratiets politik. Nemlig da den indførte realrenteafgiften. Det havde de borgerlige tidligere været imod og dermed blokeret for. På det punkt medførte regeringsskiftet altså, at der blev ført en socialdemokratisk politik.

Et karakteristisk træk for Schlüterregeringen – i denne periode – var det høje niveau af politisk kapital, der var til stede. Man sørgede for at holde sig gode venner med sine alliancepartnere. Man sørgede for at tilgodese alle, og især de radikale. Der var en smule utilfredshed i krogene Venstre og de konservative imellem, men man holdt sammen (og det er for ingenting at regne, sammenlignet med den splid der ventede forude).

Perioden er også meget interessant, hvad angår ekspertens position. Den meget skarpe uenighed mellem de forskellige ekspertorganer og ministerier der herskede ved periodens start, blev jævnet ud efter få år. Det skyldtes i første omgang, at man fra politisk hold meget tydeligt definerede rammerne for den økonomiske politik, således at diskussionen om devalueringer herefter blev særdeles hypotetisk.

Den tiltagende enighed skyldtes også, at en del af økonomerne opdagede, at den politik de havde ønsket, en lempelig økonomisk politik kombineret med stram indkomspolitik, mod deres forventning blev realiseret. Men igen mod deres forventning ikke medførte en stigning i eksporten og dermed en bedring af betalingsbalancen. Denne erkendelse førte til en ændring af den økonomiske politik, hvor der fremover blev lagt vægt på at øge opsparingen.

Den økonomiske politik ændrede sig altså hen mod slutningen af perioden, blandt andet som et resultat af, at man havde gjort sig nogle praktiske erfaringer om måden hvorpå samfundsøkonomien fungerede, og følgelig burde styres. I det hele taget blev ideen om politisk styring styrket i denne periode. Navnlig i Finansministeriet genvandt man selvtilliden og troen på, at man kunne forbedre den økonomiske situation med en målbevidst økonomisk politik.

Det står derfor klart, at man ikke gik væk fra keynesianismen som det overordnede paradigme. Man var stadig parat til at styre økonomien, selvom man nu tog større hensyn til de internationale vilkår. Hertil kom at man var parat til fra statens side at føre en erhvervspolitik, der direkte støttede eksporterhvervene.

Den type forandring der forekom i den økonomiske politik, var altså forandringer af anden orden (se afsnittet Læring og paradigmeskift som forskellige former for forandring, kapitel I), forandringer der går på, at man udskifter de politiske instrumenter. Forløbet svarer meget godt til det, der beskrives af Johannes Lindvall (se afsnittet Forskningsdiskussion om drivkræfterne bag politisk forandring, kapitel I). Han mener, at forandringer af anden orden udgår fra eksperterne, når de gør sig erfaringer.

Det synes bekræftet af iagttagelserne i dette kapitel, men man må huske på, at hele processen der førte til, at man startede på opsparingsstrategien, var initieret af politikerne, der førte økonomisk politik med udgangspunkt i de politiske konjunkturer frem for de økonomiske konjunkturer.

Den måske stærkeste drivkraft i den økonomiske politik i perioden var nemlig ikke eksperterne og embedsmændene, hvis advarsler om snarlig overophedning af økonomien står at læse i de økonomiske redegørelser lige fra begyndelsen. Den stærkeste drivkraft var formentlig Schlüterregeringens ønske om at bevare sit image og leve op til forventningerne hos vælgerne.

Poul Schlüter såvel som Palle Simonsen brystede sig af at have skabt fremgang og øget forbrug, og lovede gennem hele perioden, at der snart skulle komme skattelettelser. Det var udmeldinger, der stimulerede en adfærd, der var uhensigtsmæssig for betalingsbalancen, som man altså reelt ikke prioriterede så højt, som man foregav.

Selvom man helt oprigtigt fejlvurderede situationen, er der ingen tvivl om, at regeringen ikke kunne svinge sig op til at sende nye signaler til forbrugerne om det betimelige i at holde igen. Det var ikke hvad man forstod ved god borgerlig politik. Hvor dybt denne tænkning har været grundfæstet i regeringen, og navnlig hos Poul Schlüter, fremgår af den iver hvormed skattesagen blev fremført i de kommende år.

Kapitel V: Det umærkelige sporskifte (1987-1990)

Overblik og problemstilling

Regeringens opfattelse af de økonomiske problemers karakter ændrede sig ganske betydeligt i årene 1987-1990. Dette langt mere end det var tilfældet for den økonomiske politik i praksis. På det idémæssige plan begyndte regeringens problemopfattelse at trække på ræsonnementer fra den nyklassiske lære (se afsnittet Nuancer af de økonomiske paradigmer, kapitel I).

Den økonomiske politik som den blev udmøntet i praksis, fortsatte derimod den opsparingsstrategi, som man netop havde påbegyndt. Denne politik blev en succes i den henseende, at i 1990, blot fire år efter danmarkshistoriens største underskud på betalingsbalancens løbende poster, lykkedes det at opnå et overskud på betalingsbalancen. Forrige gang man havde haft overskud på betalingsbalancen var i 1963. Succesen skyldtes afmatning i efterspørgslen hvorved også importen faldt. Til gengæld steg ledigheden.

At dokumentere og karakterisere ændringerne der fandt sted i regeringens måde at anskue samfundsøkonomien på, er dette kapitels første opgave. Måden hvorpå dette skete, skal holdes op imod udsagnene indeholdt i den idealtypemodel, der blev opstillet i første kapitel (se afsnittet Forskningsdiskussion om drivkræfterne bag politisk forandring, kapitel I).

Der spørges hvorvidt det nye paradigme fik fodfæste, fordi der opstod usikkerhed om det gamle paradigmes forklaringskraft. Om paradigmet blev båret af en person med stor karisma og/eller positionel styrke. Om paradigmet kunne sprede sig på grund af, at der blev handlet tjenester af mellem politikerne og/eller om det foregik med hjælp fra en hierarkisk struktur. Om paradigmet blev fremmet fordi beslutningstagerne havde bragt sig i en situation, hvor de blev særligt disponerede for politikforslag, der knyttede sig til et bestemt paradigme.

I denne forbindelse, vil der blive rettet et særligt fokus på eksperternes rolle. Både de uafhængige eksperter og embedsmændene var særdeles aktive i den proces, der vil blive behandlet nedenfor. Spørgsmålet er så, om de handlede selvstændigt, når de udbredte de nye ideer, eller om de handlede efter politisk ønske?

Arbejdsmarkedspolitikken kommer på dagsordenen igen

Ligesom da ledigheden steg i 1970'erne, kom arbejdsmarkedspolitikken igen på dagsordenen, da ledigheden begyndte at stige sidst i 1980'erne. Det var dog arbejdsmarkedspolitik i en noget andet udformning, end det havde været tilfældet dengang. Den daværende departementschef i Arbejdsministeriet Henrik Hassenkam udlægger overskrifterne i arbejdsmarkedspolitikken, som at den borgerlige regering i første omgang, efter regeringsskiftet, valgte Svend Aukens initiativer fra, og herefter førte en passiv arbejdsmarkedspolitik. Det ændrede sig, da ledigheden begyndte at stige igen. *"I 1970'erne var arbejdsløsheden samfundets skyld. I 1980'erne var det individets ansvar. I 1990'erne handlede det om at give individet muligheder."*⁴⁸³

Det var vismændene fra Det økonomiske Råd, der med et slag gjorde arbejdsmarkedspolitikken nærværende i den politiske bevidsthed, da de tog dette emne op til nærmere behandling i deres rapport fra juni 1988. I modsætning til situationen lige omkring Firkløverregeringens tiltræden, hvor de økonomiske vismænd havde været kritiske overfor de dispositioner regeringen traf som led i genopretningspolitikken, så tog vismændene i 1988 udgangspunktspunkt i de politiske rammer, der var udstukket for samfundsøkonomien.

⁴⁸³ Interview med Henrik Hassenkam 1. juni 2005.

Når man nu ikke kunne benytte devalueringstrategien, og når pengepolitikken var fastlåst på at forsvare valutakursen, så havde man kun finanspolitikken og arbejdsmarkedspolitikken tilbage som brugbare instrumenter, ræsonnerede vismændene. Men finanspolitikken måtte man holde meget stram, fordi underskuddet på betalingsbalancen var det altoverskyggende problem i dansk økonomi, og – anførte vismændene – kun ved at få bragt udlandsgælden ned, kunne man få en permanent stigning i beskæftigelsen.

Det ville imidlertid tage tid at vende udviklingen på betalingsbalancen. Hertil var en yderligere stramning af finanspolitikken nødvendig, og det ville føre til stigende ledighed.

*"Ved en vurdering af beskæftigelsesperspektiverne i forbindelse med en eventuel stramning af den økonomiske politik i den nuværende situation må det tages i betragtning, at det ved uændret konkurrenceevne kan blive nødvendigt at affinde sig med yderligere beskæftigelsesnedgang, end der nu er udsigt til. Så ubønhørlig er den samfundsøkonomiske problematik nu i Danmarks tilfælde. En yderligere genopretning af konkurrenceevnen er på denne baggrund den eneste vej til opnåelse af en bedre beskæftigelse. Kun hvis det lykkes at forbedre konkurrenceevnen, vil det være muligt at forbedre beskæftigelsen og betalingsbalancen samtidig. I modsat fald kan der være risiko for, at de nuværende balanceproblemer på et senere tidspunkt kommer til at slå ud i en mere dybtgående beskæftigelseskrise."*⁴⁸⁴

Konkurrenceevnen kunne forbedres, hvis man rettede op på nogle af de strukturfejl, der gjorde sig gældende på arbejdsmarkedet, hævdede vismændene, og motiverede dermed den første rapport om arbejdsmarkedet i vismandsinstitutionens historie. Når der nu havde været kronisk underskud på betalingsbalancen i snart tre årtier, måtte det have sin årsag i systemfejl i økonomien. I disse år, og især efter de eksorbitante lønstigninger 1973-1975, havde de danske lønmodtagere fået lønninger, der havde været for store til at opretholde en international konkurrenceevne, der sikrede den nødvendige indtjening af udenlandsk kapital til at holde balance på betalingsbalancens løbende poster. Det fordrede økonomiske stramninger, som igen førte til arbejdsledighed.⁴⁸⁵

At rette op på denne udvikling stillede ikke kun krav til staten og arbejdsmarkedets organisationer. *"Det kan således være et problem også for en forhandlet indkomstpolitik, at medlemmernes ønsker med hensyn til lønudviklingen måske afviger fra organisationernes."* Det nyttede ikke, mente vismændene, at der blandt organisationernes repræsentanter måske var vilje til at udvise samfundssind, hvis ikke organisationernes medlemmer accepterede de indkomstpolitiske løsninger. Det gjorde de sjældent, og det var fordi, de ikke havde økonomisk incitament hertil.

Derfor så vismændene det som deres opgave at undersøge, om *"der kunne skabes bedre betingelser for en tilbageholdende lønudvikling og en mere markedstilpasset lønstruktur, gennem reformer, der kan gøre de samfundsøkonomiske omkostninger ved for store lønstigninger m.v. synlige for de enkelte lønmodtagere og arbejdsgivere."*⁴⁸⁶

Når indkomstpolitikken i vismændenes optik havde spillet fallit, så var det især med henvisning til den netop overståede overenskomst:

*"Indkomstpolitikken manglende gennemslagskraft sættes i relief af overenskomstindgåelsen i 1987, der resulterede i lønstigninger væsentligt over niveauet i de lande, Danmark valutarisk er bundet til. Udviklingen både over længere sigt og i 1987 understreger efter formandskabets opfattelse behovet for en nærmere drøftelse af de spilleregler og incitament, som indgår ved fastlæggelsen af samfundsøkonomisk centrale størrelser som det generelle lønniveau, lønstrukturen m.v."*⁴⁸⁷

⁴⁸⁴ Dansk Økonomi, juni 1988: 48-49.

⁴⁸⁵ Dansk Økonomi, juni 1988: 58-59.

⁴⁸⁶ Dansk Økonomi, juni 1988: 49.

⁴⁸⁷ Dansk Økonomi, juni 1988: 59.

De strukturer på arbejdsmarkedet som vismændene hæftede sig ved, og som der burde ændres, var: (1) Den enkelte lønmodtagers manglende økonomiske incitament til at holde igen ved lønforhandlinger. (2) De høje dagpengesatser der mindske den lediges økonomiske incitament til at tage lavtlønnet arbejde. (3) Manglen på karenstage medførte de facto hjemsendelsesledighed, fordi det var omkostningsfrit for arbejdsgiveren at fritstille arbejderne i kortere perioder. (4) Det forhold at der ikke var nogen nævneværdig forskel på en lavtuddannet og en højtuddannet arbejders løn set over et livsforløb, gav et ringe økonomisk incitament til at tage en uddannelse.

Lønmodtagernes manglende økonomiske incitament til løntilbageholdenhed skyldtes, at lønmodtagerbidraget i arbejdsløshedsforsikringen var så beskedent, at vedkommende ikke mærkede konsekvenserne af stigende ledighed, der naturligt måtte følge, eftersom de højere lønninger forringede konkurrenceevnen. Det var staten, der bar hovedparten af de øgede udgifter ved udbetaling af understøttelse til flere ledige. Havde det været den ledige selv, der gennem sit a-kasse bidrag skulle betale for stigningen i ledigheden, kunne det have hjulpet til at med skabe en adfærdsændring hos lønmodtagerne, i retning af løntilbageholdenhed, i situationer hvor lønstigninger forventedes at føre til stigende ledighed.

Ifølge vismændene var situationen nu, at de mindst produktive arbejdere blev skubbet ud i arbejdsløshed af deres mere effektive kollegaer, der selv fik højere løn, mens staten betalte omkostningerne ved den øgede ledighed. Hvis staten nøjes med at betale et fast bloktilskud til a-kasserne, og så lod lønmodtagerne betale resten, og dermed alle udgifterne ved stigende ledighed over et vist niveau, ville a-holdet, de dygtigste arbejdere, få et økonomisk incitament til en – i vismændenes optik – mere solidarisk lønpolitik, der gjorde plads til b-holdet, de mindre produktive.⁴⁸⁸

Udmålingen af dagpenge blev også vurderet som et problem. I international sammenligning var det danske dagpengesystem karakteriseret ved høj understøttelse, navnlig for lavtlønnede, og understøttelsen blev udbetalt i lang tid, og den blev ikke nedsat ved langvarigt ledighedsforløb. Det var blevet fremført – fra anden side – at disse karakteristika kunne bidrage til, at en del af ledigheden var frivillig, simpelthen fordi systemet blev misbrugt af folk, der alligevel ikke kunne opnå nogen nævneværdig økonomisk gevinst ved at påtage sig et arbejde, i forhold til hvad de kunne få på dagpenge.

Vismændene mente at ovenstående antagelse kunne have noget på sig. De skrev: *"Selvom der ikke foreligger sikker dokumentation for disse sammenhænge, kan de næppe afvises. Det er dog tvivlsomt, om der generelt er tale om stærke sammenhænge."* Vismændene kom ikke med nogen direkte anbefaling om at ændre på systemet, men gjorde opmærksom på, at der var en uløselig konflikt mellem den bedst mulige forsikring, for dem der bliver ramt af arbejdsløshed uden at have indflydelse på det selv, og så det at give den ledige det stærkest mulige økonomiske incitament til at søge job. Vismændene anførte også at de danske dagpengeregler måtte ses i sammenhæng med de øvrige spilleregler på arbejdsmarkedet, og her var det danske system karakteriseret af let adgang til afskedigelser, hvad der på den anden side var med til at øge fleksibiliteten.⁴⁸⁹

Et andet aspekt ved dagpengesystemet som vismændene kritiserede, var fraværet af karenstage. Beregninger viste at 15 % af den samlede ledighed bestod af folk, der blev afskediget for en kort periode og derefter genansat på den samme virksomhed. Det var de facto hjemsendelsesledighed og i virkeligheden skjult erhvervsstøtte gennem dagpengene. Denne erhvervsstøtte kunne skærpe problemerne med at besætte stillinger, selvom der fandtes kvalificerede folk, der gik arbejdsløse, for

⁴⁸⁸ Dansk Økonomi, juni 1988: 63.

⁴⁸⁹ Dansk Økonomi, juni 1988: 62.

ledige der forventede at blive genansat snart igen, ville næppe besvære sig med at søge anden beskæftigelse. Endvidere fratog manglen på karensdage et økonomisk incitament hos arbejdsgiveren i forhold til at indrette produktionen mere rationelt og udnytte arbejdskraften bedre. Vismændene foreslog som modtræk hertil, at arbejdsgiveren blev pålagt at betale et opsigelsesbeløb svarende til 1-2 ugers løn, samtidig med at dagpengene bortfaldt i denne periode.⁴⁹⁰

Som det sidste påpegede vismændene problemer med det økonomiske incitament til at tage en uddannelse. Forholdene på det danske arbejdsmarked var sådan, blev det anført, at øget uddannelse kun havde en relativt lille effekt på lønnen. Til gengæld havde uddannelse en stor effekt på ledighedsrisikoen: Jo bedre uddannelse, jo bedre chance for at være i beskæftigelse.

Ikke desto mindre anså man det som et problem, for på kort sigt kunne det ikke betale sig at tage en uddannelse. Det kunne bedre betale sig at tage ufaglært arbejde. Det var et stort problem for samfundet, idet produktiviteten var højest for de højtudannede, og det var som nævnt også her, at beskæftigelseschancerne var de bedste. Derfor foreslog vismændene en indslusningsløn for unge ufaglærte og en højere lærlingeindkomst. I det hele taget gjaldt det om at opkvalificere arbejdsstyrken.

Vismændene antydede tre alternativer for dansk økonomi, hvis dette strukturproblem skulle ombringes. Enten skulle man med pisk og gulerod sørge for at få flere til at tage en erhvervsuddannelse. Vismændene opstillede et forslag til betalt frihed til uddannelse. Alternativt kunne man oprette løntilskud til ufaglærte hvis markeds løn dermed blev reduceret. Endelig kunne man gå ad den vej, at øge uligheden i samfundet via øget lønspredning. Det ville dog medføre en politisk vanskelig omstillingsproces: *”Med stærke begrænsninger på den gennemsnitlige lønstigningstakt vil det indebære enten direkte lønnedgang eller en længere periode med konstante lønninger for de lavere lønnede grupper.”*⁴⁹¹

Denne vismandsrapport adskilte sig fra tidligere i, at den hvilede mange af sine grundantagelser på den nyklassiske teoridannelse. En af vismændene bag rapporten var Peder J. Pedersen, der var meget optaget af netop arbejdsmarkedspolitik, og rapporten afspejlede i høj grad mange af de problemstillinger, han tidligere havde beskæftiget sig med.

Peder J. Pedersen var en af de første til at tage arbejdsmarkedspolitikken op til debat i Danmark, da stagflationsproblemerne manifesterede sig i 1970'erne. Det illustreres ved, at hans artikel ”Langtidssammenhæng mellem produktivitetstigning og beskæftigelsesgrad” i Nationaløkonomisk Tidsskrift fra 1977, er det første indlæg i tidsskriftet om arbejdsmarkedet generelt siden Thorkil Kristensen skrev et indlæg i 1942. Ligeledes var Peder J. Pedersen en ud af to (den anden var tidligere finansminister Kjeld Phillip), der skrev et indlæg om arbejdsløshed i 1970'erne, mens der blev skrevet elleve artikler om emnet i 1980'erne, og kun en i 1960'erne.⁴⁹²

Peder J. Pedersen fortæller, at Robert Lucas, grundlægger af den nyklassiske teoriretning, har været en af hans store inspirationskilder,⁴⁹³ og man ser også Robert Lucas indirekte indflydelse i rapporten, hvor lønmodtagerne i vidt omfang tillægges rationelle forventninger, og forventes at handle i overensstemmelse med, hvad de har økonomisk incitament til. For eksempel antages det, at de vælger at stå uden for arbejdsmarkedet, hvis de ikke får den løn som de forlanger.⁴⁹⁴

⁴⁹⁰ Dansk Økonomi, juni 1988: 64.

⁴⁹¹ Dansk Økonomi, juni 1988: 66-68.

⁴⁹² Nationaløkonomisk Tidsskrift, særnummer 1990: 89-90.

⁴⁹³ Samtale med Peder J. Pedersen 5. december 2003.

⁴⁹⁴ Lucas, 1976.

Vismandsrapporten indeholder ligeledes spor af Milton Friedmans begreb om naturlig ledighed og Blanchard og Summers begreb om hysteresis, mens insider/outsider teorien af Lindbeck og Snower er helt tydeligt repræsenteret (se afsnittet Nuancer af de økonomiske paradigmer, kapitel I). I rapporten er der også direkte referencer til Martin Feldstein, der har påvist hvordan en del af den registrerede ledighed i USA ikke var efterspørgselsledighed, men hjemsendelsesledighed.⁴⁹⁵

Desuden baserer rapporten sig i stort omfang på arbejdspapirer og litteratur lavet af en kreds af økonomer, der ligesom Peder J. Pedersen kom fra Århus. Det drejede sig navnlig om Peter Jensen, Niels Westergaard-Nielsen og Nina Smith. I Århus havde de opbygget et omfattende sæt registerdata, der, sammen med inspiration fra de nye dynamiske arbejdsmarkedsteorier, gjorde Århusøkonomerne førende på området (ifølge Peder J. Pedersen selv).⁴⁹⁶

Havde Århusøkonomerne en ideologisk slagside i deres politikanbefalinger? Det er tydeligt, at deres anbefalinger om markedskonformitet, havde mest appel til højre side i dansk politik. Men de orienterede sig næppe i partipolitiske termer, men søgte derimod at påvirke politikerne. Peder J. Pedersen forklarer, at Århusøkonomerne havde (og har) det til fælles, at de arbejdede ud fra det moralske imperativ at *"det skal kunne betale sig at arbejde."*⁴⁹⁷ Niels Westergaard-Nielsen udlægger det således: *"Det der karakteriserer os Århus økonomer er, at vi kigger på incitamentet og adfærd. Der findes en rig udenlandsk tradition for det vi gør. Vi kigger ikke på makroøkonomi, men på arbejdsmarked og også på andre emner som beskatning."*⁴⁹⁸

Denne rapport – og de synspunkter den indeholdt – fik stor indflydelse på udviklingen i dansk politik. Måske ikke så meget på grund af rapporten i sig selv. Den kan læses som symptomatisk for tanker i tiden frem for nyskabende i sin egen ret. Den afspejlede synspunkter, der havde vundet frem på læreanstalterne, og som var repræsenteret hos en del af de økonomer, der blev færdiguddannede i disse år. Og den kom på tidspunkt, hvor politikerne var lydhøre overfor dens anbefalinger.

Navnlig lagde man mærke til rapporten i Arbejdsministeriet og i Skatteministeriet. Arbejdsministeriet fordi det nu var arbejdsmarkedspolitik det drejede sig om. Skatteministeriet fordi der i 1987 var kommet en ny skatteminister, Anders Fogh, der ligesom Peder J. Pedersen var blevet inspireret af Robert Lucas.

Skatteministeriet bliver en politisk aktør

Anders Fogh var næstformand i Venstre, og blev ved regeringsændringen i 1987 udpeget som skatteminister. Posten havde tidligere tilhørt den konservative Isi Foighel, men han havde eftertrykkeligt tabt sit mandat ved det nys overståede valg. Det var nemlig Skatteministeriet, der havde administreret den seneste række af økonomiske opstramninger, der havde medført et markant forøget skattetryk, og Isi Foighel havde måttet lægge ryg til utilfredsheden herfor. Skatteministeriet var et udsat sted.

Skatteministeriet var på det tidspunkt ikke et ministerium, der blandede sig i hverken udgiftspolitik eller den makroøkonomiske politik. Det var derfor en ringe compensation til Venstre, der havde måttet opgive Finansministeriet i 1984. Anders Fogh forklarer, at tabet af Finansministeriet havde øget utilfredsheden i partiet, og var årsagen til, at man havde skærpet Venstres egen profil på bekostning af sammenholdet i regeringen.⁴⁹⁹ Det ville Anders Fogh til at ændre på. Ikke forstået

⁴⁹⁵ Feldstein, 1976.

⁴⁹⁶ Samtale med Peder J. Pedersen 5. december 2003.

⁴⁹⁷ Samtale med Peder J. Pedersen 5. december 2003.

⁴⁹⁸ Interview med Niels Westergaard-Nielsen 29. september 2005.

⁴⁹⁹ Larsen, 2003b: 66.

således at profilen ikke skulle skærpes (for det skulle den), men forstået således at Skatteministeriet fra nu af skulle have indflydelse. En af Anders Foghs nærmeste embedsmænd, Per Bach Jørgensen, udlægger det således:

*"Foghs dagsorden var at få skatten ned, og skulle den det, så måtte han have indflydelse på udgiftspolitikken, og så havde han brug for en platform til at profilere sig. Kartoffelkuren og de andre indgreb, som Fogh var modstander af, var blevet forhandlet og drøftet uden om Skatteministeriet. Det var hård kost for Skatteministeriet at skulle administrere disse regler. Det var den verden han trådte ind i, da han blev skatteminister. For at få indflydelse nedsatte Fogh et kontor med navnet Skattepolitisk Sekretariat, der havde en kontorchef og 3-4 fuldmægtige."*⁵⁰⁰

Noget der kan have medvirket til at overbevise Anders Fogh om nødvendigheden af at styrke Skatteministeriets position, var sagen om AMBI'en. Den var netop blevet indført da Anders Fogh trådte til, og det passede ham dårligt, at skulle bruge de første måneder af sin ministertid på at administrere denne afgift, som han hverken havde indflydelse på, eller var tilhænger af.⁵⁰¹

Desuden frygtede både Anders Fogh og embedsmændene i Justitsministeriet, at AMBI'en ville blive kendt ulovlig i EU. Knud Enggaard, der var blevet økonomiminister samtidig med at Anders Fogh blev skatteminister, og som sad i regeringens økonomiudvalg med Anders Fogh, fortæller herom: *"Anders Fogh var imod AMBI'en, men den blev tromlet igennem. Ordrene kom fra Finansministeriet. Erling Jørgensen skrev et brev, der gav Justitsministeriet ordre om at glemme deres bekymringer om det juridiske."*⁵⁰² Bertel Haarder, der også var venstreminister, mener at AMBI sagen var anledningen til, at Anders Fogh og finansminister Palle Simonsen kom skævt ind på hinanden.⁵⁰³

Det anstrengte forhold mellem de to kan illustreres ved en sag fra januar 1988. På de radikales landsmøde, hvor Palle Simonsen var indbudt som taler, meddelte Palle Simonsen, at der var behov for yderligere stramminger af den økonomiske politik. Det private forbrug var stadig for stort, og det skulle begrænses ved helt at fjerne muligheden for at trække renterne fra lånefinansieret forbrug fra i skat. Simonsen blev straks efter kontakten af Statsministeriet, der bad ham trække udtalelsen tilbage, og i TV-avisen samme aften satte Anders Fogh sin stilling ind på, at forslaget ikke blev gennemført.⁵⁰⁴

Anders Fogh var imod denne omlægning af den økonomiske politik, fordi han mente at folk skulle vide, hvad de kunne disponere efter. Han mente at skattereformen og kartoffelkuren indeholdt rigelig tilskyndelse til, at forbrugerne ville ophøre med gældsætningen.⁵⁰⁵ Enden på skærmydslen blev, at Palle Simonsen erklærede sig fejlfortolket.⁵⁰⁶

Rivaliseringen mellem Skatteministeriet og Finansministeriet blev også bemærket fra anden side. Senere finansminister Mogens Lykketoft mener at Palle Simonsen og senere departementschef Anders Eldrup, oplevede en lang vendetta fra Skatteministeriet, og at de følte, at Fogh handlede illoyalt og profilerede sig selv og Venstre frem for regeringen.⁵⁰⁷ Embedsmand Otto Brøns Petersen fra Anders Foghs Skattepolitiske Sekretariat udlægger det således, at Anders Fogh som

⁵⁰⁰ Interview med Per Bach Jørgensen 3. juni 2005.

⁵⁰¹ Kragh, 2004: 133.

⁵⁰² Interview med Knud Enggaard 8. september 2005.

⁵⁰³ Kragh, 2004: 133.

⁵⁰⁴ Kragh, 2004: 133-134.

⁵⁰⁵ Fogh, 1988a.

⁵⁰⁶ Samtale med Palle Simonsen, december 2005.

⁵⁰⁷ Interview med Mogens Lykketoft 13. september 2005.

skatteminister selvfølgelig varetog Venstres synspunkter, ”sådan fungerer det i koalitionsregeringer.”⁵⁰⁸

Anders Eldrup forklarer at man i Finansministeriet oplevede, at de to partier, Venstre og Det konservative Folkeparti, nøje overvågede hinanden, og at Anders Foghs embedsmænd nidkært gennemgik alt hvad der blev skrevet.⁵⁰⁹ Palle Simonsen selv fortæller at alle hans problemer startede da Anders Andersen gik af som økonomiminister, og Anders Fogh tiltrådte som skatteminister. Indtil da havde der, ifølge Palle Simonsen, ikke været nogen synderlig uenighed mellem Venstre og de konservative.⁵¹⁰

Rivaliseringen mellem ministerierne og ministrene havde sin rod i et forskelligt syn på den økonomiske politik, hvor Anders Fogh havde en stærk ideologisk præference. På en rejse til USA i 1982 havde han oplevet en ideologisk vækkelse. Han havde talt med Robert Lucas, og fået et nyt syn på den økonomiske politik, som han selv udlægger som et opgør med keynesianismen:

*”Lucas gik direkte imod Keynes med sin teori, for Lucas fastslog, at politikerne ikke kan snyde folk: Hvis staten pumper flere penge ud ved at øge statens underskud, ved folk godt, at det ikke kan vare ved. De er klar over, at det vil give større inflation, og når man forventer at priserne vil stige, kræver man mere i løn, og når man kræver mere i løn, bliver konkurrenceevnen forringet med det resultat, at man taber arbejdspladser. De arbejdspladser, som man i første omgang skaber ved at pumpe flere penge ud fra statens side, bliver i anden omgang tabt, fordi den private sektor mister arbejdspladser på grund af den ringere konkurrenceevne.”*⁵¹¹

Anders Fogh havde slået til lyd for en økonomisk politik, hvor politikerne ikke skulle forsøge at styre økonomien. Han mente det var håbløst at styre lønudviklingen gennem indkomstpoltik, for der manglede instrumenter til at håndhæve de aftalte lønrammer. Han mente også at det var håbløst at styre økonomien med finanspolitikken, for skattetrykket var nu så højt, at en yderligere forhøjelse ville føre til økonomiens sammenbrud. ”Den eneste fornuftige finanspolitik er derfor at tilstræbe ligevægt på statsbudgettet,” skrev Anders Fogh i 1987.⁵¹²

Ansvar for fuld beskæftigelse og balance på betalingsbalancens løbende poster lå, ifølge Anders Fogh, hos lønmodtagerne selv. Politikerne skulle blot sørge for, at markedskræfterne kunne komme til deres ret. Hvis der blev aftalt lønstigninger, der var større end i udlandet, ville det føre til stigende ledighed. Hvis lønmodtagerne selv bar de økonomiske konsekvenser heraf, ville de lære at være mere tilbageholdende. Hvis forbruget steg på en sådan måde, at der kom underskud på betalingsbalancen, så skulle en stigende markedsrente gøre det dyrere for importvirksomhederne at optage udenlandske lån. På denne facon argumenterede Anders Fogh for, at ”Betalingsbalancen er en privat sag.”⁵¹³

I januar 1988 skrev Anders Fogh et avisindlæg, der muligvis havde adresse til Palle Simonsen. Her gjorde han op med keynesianismen, det økonomiske tankegods som var blevet praktiseret af to generationer af danske politikere uanset partifarve. Anders Fogh argumenterede for, at den keynesianske praksis havde medført, at den offentlige sektor trængte den private sektor i baggrunden. Hvis der var lavkonjunktur, skulle det offentlige skabe øget efterspørgsel. Således voksede den offentlige sektor. Hvis der var højkonjunktur skulle staten, jævnfør keynesianismen, køre med stort overskud. Men sagen var den, at politikerne ikke kunne lade være med at bruge

⁵⁰⁸ Interview med Otto Brøns Petersen 15. juni 2005.

⁵⁰⁹ Interview med Anders Eldrup 3. juni 2005.

⁵¹⁰ Interview med Palle Simonsen 2. juni 2005.

⁵¹¹ Larsen, 2003b: 58.

⁵¹² Fogh, 1987.

⁵¹³ Fogh, 1987.

pengene, når de nu var der. Derfor var Anders Fogh imod keynesianismen – denne isme førte efter hans opfattelse til en evigt ekspanderende offentlig sektor.⁵¹⁴

Af det ovenstående kan det ses, at der var en hvis overensstemmelse mellem Anders Foghs opfattelse af nødvendigheden af mere markedskonform løndannelse, og opfattelsen i DØR rapporten fra juni 1988. Embedsmand i Anders Foghs Skattepolitiske Sekretariat Otto Brøns Petersen forklarer da også, at denne tankegang fik sit gennembrud i Danmark netop med denne DØR rapport. Og han fremhæver at navnlig Peder J. Pedersen havde stor indflydelse på, at man begyndte at tænke nyklassisk. *"Indtil da havde det ikke været acceptabelt at tale om økonomiske incitament, indtil da havde det været døden at antyde, at økonomiske incitament betød noget."* I vurderingen af DØR rapporten tilføjer Otto Brøns Petersen, at det ikke var sikkert, at dens budskab ville være blevet accepteret, hvis rapporten var kommet tidligere. Det var først i forbindelse med lønstigningerne i 1987, hvor lønnen steg uforholdsmæssigt samtidig med at arbejdsløsheden begyndte at stagnere (for senere at stige), at der kom fokus på strukturledigheden.⁵¹⁵

Det står imidlertid klart, at Anders Fogh næppe ændrede synspunkt eller lærte noget nyt ved at læse vismandsrapporten fra 1988. Det var – i et vist omfang – vand på hans mølle. Men vismandsrapporten blev brugt. Herefter begyndte Anders Fogh at referere til vismændene, når han argumenterede for sine synspunkter.⁵¹⁶ Og han tog straks begrebet "strukturproblemer" til sig.

Som det fremgår af denne afhandling, var begrebet ikke nyt, men fra nu af udspillede der sig en kamp om indholdet af begrebet "strukturproblemer". I Finansministeriet havde man indtil nu anvendt ordet til at dække over balanceproblemer, og man havde foreslået eksportfremme og uddannelse som løsningen. Det strukturbegreb som Anders Fogh og andre tog til sig i disse år, dækkede imidlertid over økonomiens manglende evne til at tilpasse sig: At markedskræfterne var sat delvist ud af spil p.g.a. dagpengesystemet og den offentlige sektors størrelse. I et foredrag i Økonom-klubben udtalte Anders Fogh i september 1988:

*"Det økonomiske Råd var i sin sidste rapport inde på spørgsmålet, om der er strukturfejl i dansk økonomi (...) Jeg tror, der er tre systemfejl, som skal rettes, før vi får underskuddet (på betalingsbalancen, red.) væk. Det er 1) det alt for høje skattetryk, 2) den alt for store offentlige sektor, og 3) det alt for stive arbejdsmarked."*⁵¹⁷

I tilgift til det ovenstående, havde Anders Fogh også annammet et andet aspekt af nyklassisk teori, nemlig forestillingen om Lafferkurven. Ideen i denne konstruktion er, at hvis skattebyrden overskrider et vist niveau, får det negative konsekvenser for arbejdsudbuddet. Folk trækker deres arbejdskraft tilbage, fordi de mener at det ikke kan betale sig at arbejde. Har man overskredet denne smertegrænse, befinder man sig i en situation, hvor det vil give øgede skatteindtægter at sænke skatten, fordi det så medfører øget arbejdsudbud (se afsnittet Nuancer af de økonomiske paradigmer, kapitel I).

Anders Fogh mente at Danmark befandt sig i en sådan situation. Øgede man skatterne ville det blot føre til et mindsket provenu. Omvendt ville man opnå dynamiske effekter, hvis man sænkede skatten. Det bekræftes både af Per Bach Jørgensen og Otto Brøns Petersen fra Skatteministeriet, Kaj Kjærsgaard fra Arbejdsministeriet (senere Finansministeriet) og Jørgen Rosted fra Finansministeriet.⁵¹⁸

⁵¹⁴ Fogh, 1988b.

⁵¹⁵ Interview med Otto Brøns Petersen 15. juni 2005.

⁵¹⁶ Fogh, 1988c.

⁵¹⁷ Fogh, 1988d.

⁵¹⁸ Interview med Otto Brøns Petersen 15. juni 2005. Interview med Per Bach Jørgensen 3. juni 2005. Interview med Kaj Kjærsgaard 14. september 2005. Interview med Jørgen Rosted 1. juni 2005.

Det betød i praksis en klar konfrontationskurs mellem Anders Fogh og Palle Simonsen, for i Finansministeriet var man efterhånden blevet meget fokuserede på at begrænse det private forbrug for at skabe overskud på betalingsbalancen. Det havde medført en politik med stigende skattetryk. Alternativet var at slanke den offentlige sektor betydeligt, men det var Palle Simonsen ikke interesseret i, han var tilfreds med nulvækst i den offentlige sektor. Anders Foghs tilgang var lige modsat, fortæller Palle Simonsen: *"Fogh havde nogle meget stålsatte holdninger om at reducere den offentlige sektor, og han gik ind for ufinansierede skattelettelser."*⁵¹⁹

Anders Foghs ærkerival, Mogens Lykketoft, der gennem årene har forhandlet utallige gange med Anders Fogh om den økonomiske politik, fortæller om ham, at han havde sat sig for at være den første skatteminister, der sænkede skatten. *"Han var udtalt fortalende for det synspunkt, at man ikke kan spare på udgifterne uden at minimere indtægterne først."* Folketinget skulle tilgodese så mange særinteresser, at der altid skulle findes penge til først det ene og så det andet. Kun ved at reducere indtægterne kunne man forhindre Folketinget i at spendere pengene.

Det kom, ifølge Mogens Lykketoft, til udtryk i Anders Foghs holdning til skattesager. *"Han tillod selskabstømmercirkuset at udfolde sig, fordi han ikke rejste sager. Det er en upåagtet men væsentlig del ved hans politiske arv, at han systematisk opgav sager, og dermed så gennem fingre med, at staten gik glip af store beløb."*⁵²⁰

Anders Foghs forklaring for denne praksis er, at han varetog den enkelte borgers retssikkerhed. Det var ikke rimeligt, at skattesager skulle trække ud i det uendelige. Derfor blev en tabt sag aldrig anket. Denne nye praksis vakte anstød blandt Skatteministeriets traditionelle embedsmænd, skriver Anne Sofie Krag i hendes biografi om Anders Fogh *Historien om en Statsminister* (2004):

*"Deres faglige stolthed blev krænkede, når Anders Fogh Rasmussen sagde, at han ville være systemets fjende nummer ét. Det betød blandt andet, at de sager som ministeriet tabte til borgerne, som et princip aldrig måtte ankes. For de traditionelle embedsmænd svarede det nogenlunde til at få en kulturminister der var rindalist."*⁵²¹

At Anders Fogh var decideret imod at øge skattebasen og dermed øge statens indtægtsgrundlag, bekræftes også af Otto Brøns Petersen. Og Per Bach Jørgensen kan berette, at når folk skrev til ministeren og klagede over skattetrykket, noget der hændte jævnligt, så skrev man ikke længere forklarende og beroligende breve tilbage. *"I stedet dikterede Fogh svar hvori der stod: Det har du ret i, og det er værre end du tror, men ansvaret er mine kollegaers!"*⁵²²

Efter Henning Christophersens og Anders Andersens farvel til dansk politik, var det hovedsagelig Anders Fogh der tegnede Venstres linie på det økonomiske område. Det betød forandringer både i de økonomiske udmeldinger, men også i måden de blev fremført på. Knud Enggaard portrætterer forskellene således: *"Fogh var skarpere formuleret end Christophersen. Fogh var jyde, mens Christophersen var mere afrundet. Forskellen gik på, hvor meget man kunne tillade sig internt i regeringen, altså hvad der var aftalt, og hvad der ikke var aftalt."*⁵²³

Per Bach Jørgensen fortæller at Anders Fogh i høj grad arbejdede for at positionere Venstre: *"Det er klart at Simonsen så Foghs linie som ren kamikaze. Foghs strategi var at blive profileret som modsætning til Socialdemokratiet, og ikke – som Simonsens ville det – at fortrænge dem. Det var et*

⁵¹⁹ Interview med Palle Simonsen 2. juni 2005.

⁵²⁰ Interview med Mogens Lykketoft 13. september 2005.

⁵²¹ Kragh, 2004: 135.

⁵²² Interview med Per Bach Jørgensen 3. juni 2005.

⁵²³ Interview med Knud Enggaard 8. september 2005.

spørgsmål om at positionere Venstre, og strategien lykkedes m.h.t. at bringe Venstre til byerne og læreanstalterne."⁵²⁴

Måden hvorpå Anders Fogh skaffede sig indflydelse, var blandt andet gennem hans embedsmænd i Skattepolitisk Sekretariat. I Skatteministeriet begyndte man også at publicere Skattepolitisk Redegørelse som et modstykke til Finansredøgørelsen og Økonomisk Oversigt. Det Skattepolitiske Sekretariat briefede Anders Fogh, og klædte ham på til at mene noget om Finansredøgørelsen og andre papirer i samme stil. Det var dog hele tiden Anders Fogh selv, der bad specifikt om tingene. Han var meget bevidst om, hvad han ville, fortæller Per Bach Jørgensen, der var med fra starten. *"Når man vidste hvad manden ville have, hvad hans strategi var, så var det nemt nok at levere det. Det blev lidt som et gammelt ægteskab."*⁵²⁵

Ifølge Anders Fogh biografien af Anne Sofie Krag, var de oprindelige medlemmer af Skattepolitisk Sekretariat blevet headhunted ved et privat konsulentfirmas mellemkomst.⁵²⁶ Per Bach Jørgensen benægter dette og understreger ydermere, at medlemmerne af Skattepolitisk Sekretariat ikke blev fundet efter politiske kriterier. *"Det var gode økonomer man søgte. Folk med interesse for makroøkonomi. Som embedsmand er det ikke så vigtigt hvad man selv mener, hvis man ikke kan rette ind efter ministeren, har man ikke noget at lave i departementet."*⁵²⁷ Både han og Otto Brøns Petersen var imidlertid selv meget optaget af udbudssiden i økonomien, og embedsmænd fra andre ministerier var ikke blege for at betegne dem som "Foghs håndlangere." Ligesom embedsmændene i Finansministeriet ifølge Anne Sofie Kraghs Fogh biografi omtalte Skattepolitisk Sekretariat som SS.⁵²⁸

Skattepolitisk Sekretariat fik indflydelse på regeringens øvrige publikationer gennem den arbejdsgang, der udviklede sig sidst i 1980'erne, navnlig i forbindelse med lanceringen af Århundredets Plan i 1989, som vil blive behandlet nedenfor. Et ministerium arbejdede selvstændigt med en publikation i en periode, hvorefter de andre økonomiske ministerier blev briefet. Når publikationen lå parat i udkast, kom den til høring i styregruppen. Styregruppen var en embedsmandsgruppe under regeringens økonomiudvalg ledet af Finansministeriet. Hvis der ikke var store problemer, blev publikationen clearet. Var der uenighed kom det op på højere ledelsesniveau, og i sidste ende kunne det blive taget op på ministerniveau.⁵²⁹

Når Skatteministeriets mænd i styregruppen fik forelagt et papir, spurgte man sig selv *"om det var rigtigt at skrive det nu, om det var skadeligt og så videre."* Det vil altså sige, at medlemmer fra Anders Foghs Skattepolitiske Sekretariat gennemså og kommenterede de andre ministeriers publikationer, for at se om der stod noget, der var urimeligt i deres optik. Kodeordene for embedsmændene i Skattepolitisk Sekretariat var: *"fine tuning er ikke vejen," "lavere skatter," "indsats på udgiftssiden," "økonomiske incitamenter," samt "overlades til markedet,"* fortæller Per Bach Jørgensen, der henviser til deres egen publikation, Skattepolitisk Redegørelse, hvor hovedfokus var at bevæge sig fra konjunktur til struktur.

Men hvordan kunne det lykkedes Anders Fogh og hans embedsmænd, at få så stor indflydelse i regeringen? Det hænger formentlig sammen med, at Anders Fogh med sin energi og sit engagement appellerede til statsminister Poul Schlüter, der på det tidspunkt savnede ny inspiration. Alle kilder

⁵²⁴ Interview med Per Bach Jørgensen 3. juni 2005.

⁵²⁵ Interview med Per Bach Jørgensen 3. juni 2005.

⁵²⁶ Kragh, 2004: 135.

⁵²⁷ Interview med Per Bach Jørgensen 3. juni 2005.

⁵²⁸ Kragh, 2004: 136.

⁵²⁹ Interview med Otto Brøns Petersen 15. juni 2005.

beretter samstemmende, at Poul Schlüter i slutningen af 1980'erne begyndte at lytte mere til Anders Fogh, og orientere sig væk fra sin oprindelige midtsøgende linie.

Firkløverregeringen opløses og KVR får en dårlig start

På trods af lønfesten i 1987, blev det ikke noget godt valg for Firkløverregeringen samme år. De konservative gik fire mandater tilbage, Venstre gik tre mandater tilbage til 19 (det dårligste valg i partiets historie), Kristeligt Folkeparti gik et mandat tilbage, og lå nu ved spærregrænsen. CD vandt et mandat, men det var en ringe trøst for de syv mandater, partiet havde sat over styr ved 1984-valget.⁵³⁰ Der var ikke desto mindre stadig borgerligt flertal, og Poul Schlüter udnævnte prompte herefter endnu en Firkløverregering. Han regnede med de radikales opbakning, for de havde under valgkampen lovet at pege på ham som forhandlingsleder, *"med henblik på at danne en regering, der ikke er afhængig af yderfløjene."*⁵³¹

Imidlertid var Firkløverregeringens flertal uden om Fremskridtspartiet smuldret, og man var nu afhængigt af det politisk uregerlige Fremskridtsparti, der havde vundet tre mandater. I Fremskridtspartiet godtede man sig, og tilskrev valgsejren det forhold, at man krævede lavere skat, samt partiets modstand mod at Danmark gav asyl til et stigende antal flygtninge, som man betegnede som bekvemmelighedsflygtninge.⁵³²

Fremskridtspartiet var i dets væsen og i dets politik de radikale meget imod, og de radikale udsendte derfor et såkaldt frihedsbrev, ligesom man havde gjort det i forbindelse med den sidste Anker Jørgensen regering, hvor man erklærede, at man stod frit i forhold til regeringen, og ville tage stilling til regeringens udspil fra sag til sag.⁵³³

Poul Schlüter erklærede da også i sin åbningstale i Folketinget i 1987, at han søgte det brede samarbejde, og på de konservatives landsmøde fastslog han også den midtsøgende kurs. Det vakte jubel i det lille regeringsparti CD, hvor Mimi Jacobsen udtalte, at man så frem til at samarbejde med socialdemokraterne om socialpolitikken, også selvom det ville betyde stigende offentlige udgifter.

Det blev da også til en finanslov for året 1988, hvor socialdemokraterne deltog. Ifølge Poul Nyrup, der i mellemtiden var blevet MF og næstformand for Socialdemokratiet, fik socialdemokraterne store fingeraftryk på finansloven. Poul Nyrup vurderer at det skyldtes fælleserklæringen, der var blevet indgået få dage forinden forhandlingerne om finansloven blev afsluttet.⁵³⁴

Finansloven for 1988 betød en merudgift for staten på fire milliarder mere, end regeringen spillede ud med, og det vakte harme i Venstre. Venstres formand Uffe Ellemann-Jensen udtalte, at man måtte bide i det sure æble denne gang, men at for fremtiden så var statskassen smækket i, og kunne regeringen ikke komme igennem med at dæmpe stigningstakten i de offentlige udgifter med partierne hen over midten, så mente Uffe Ellemann-Jensen, at man kunne indgå forlig med Fremskridtspartiet.

Denne udmelding medførte naturligvis prompte kritiske kommentarer fra Niels Helveg, der fandt finansloven i fuld overensstemmelse med hensigtserklæringen om at forhandle hen over midten, og han fandt det *"utroligt uacceptabelt,"* at Venstre nu signalerede, at de ønskede at afvige fra denne

⁵³⁰ Rasmussen & Rüdiger, 1990: 384.

⁵³¹ Kristiansen & Larsen, 1996: 179.

⁵³² Bille, 1998: 17.

⁵³³ Kristiansen & Larsen, 1996: 179.

⁵³⁴ Nyrup, 2005: 265.

kurs. *"Det vi har brug for,"* sagde Helveg til B.T. i januar 1988, *"er en bred regering, hvor både Socialdemokratiet, de radikale og et eller flere borgerlige partier deltager."*⁵³⁵

Venstres harme rakte ikke kun hen over midten, den var også rettet mod navnlig CD. Oprindeligt havde Venstre ønsket besparelser på 15 milliarder. Regeringen endte med at lægge sig fast på ti, hvorefter den nyudnævnte minister Erhard Jacobsen fra CD, offentligt udtalte, at det meget vel kunne blive på seks – netop fire milliarder under regeringens udspil...⁵³⁶

Det var imidlertid næppe en regering med den nye socialdemokratiske formand Svend Auken som statsminister, Niels Helveg havde i tankerne. Snarere en regering med ham selv i spidsen. Forholdet mellem Svend Auken og Niels Helveg var kølnet under Anker Jørgensen regeringernes sidste dage. De havde ellers været gode venner i 1970'erne.

I april 1988 blev der overraskende udkrevet valg om udenrigspolitikken, og i den forbindelse udtalte Det radikale Venstre, at de under ingen omstændigheder ville pege på Svend Auken som statsminister. Årsagen skal findes i denne episode: Da der skulle stemmes om Folketingets dagsorden i en prekær sag om atomvåben på dansk jord, kom statsminister Poul Schlüter med et angreb på Svend Aukens troværdighed. Ifølge statsministeren havde Svend Auken brudt et løfte om at stemme for regeringens dagsorden. Svend Auken sagde at det var lyv, men Niels Helveg mente at det var sandt, for han havde overhørt den telefonsamtale hvor løftet blev givet. Derfor mente han, at Svend Auken var utroværdig, og ville ikke have ham som statsminister.⁵³⁷

Valget ændrede ikke meget ved Firkloverregerings parlamentariske situation, andet end Fremskridtspartiet gik frem med syv mandater. Alligevel førte valget til en meget dramatisk regeringsdannelse. Centrum Demokraterne og Kristeligt Folkeparti, der havde været loyale regeringspartnere siden 1982, blev smidt ud, og ind kom de radikale, der havde tilføjet regeringen utallige nederlag i udenrigspolitikken. Når CD og Kristeligt Folkeparti ikke kom med i regeringen, skyldtes det, at Niels Helveg ikke ville have dem med.⁵³⁸

CD var meget utilfredse med at blive smidt ud af regeringen. Ifølge partileder Erhard Jacobsen var det sket på en lumpen måde, hvor Poul Schlüter havde benægtet at partiet skulle smides ud, men hvor de alligevel dagen efter kunne læse i avisen, at der nu var dannet regering uden CD.⁵³⁹

De radikale indtrådte så i regeringen, der hermed blev til en KVR regering. Prisen de radikale betalte herfor, var at de rettede ind i de udenrigspolitiske spørgsmål, således at regeringen ikke længere havde et alternativt flertal imod sig. Disse politiske manøvrer var ganske uventede og ude af trit med, hvad der var blevet meldt ud i valgkampen. Hertil kom en stigende utilfredshed over det administrative kaos der opstod i forbindelse med indkrævningerne af de ekstra afgifter indeholdt i Kartoffelkuren.⁵⁴⁰

Det affødte derfor stigende politikerlede, og meningsmålinger der var ugunstige for regeringen. I det radikale bagland var der udtrykt utilfredshed med, at man gik med i regeringen, og hos mange KV-vælgere var man ligeledes utilfredse med de radikales deltagelse. Mange tilkendegav følgelig, at de ville sætte deres kryds ved Fremskridtspartiet, der stod i stærkt modsætningsforhold til de radikale. De dårlige meningsmålinger kulminerede i august og september 1988. Den fjerde

⁵³⁵ Bille, 1998: 15-21.

⁵³⁶ Fonsmark, 1992: 182.

⁵³⁷ Kristiansen & Larsen, 1996: 186-187.

⁵³⁸ Holstein, 2005: 77.

⁵³⁹ Jacobsen, 2002: 178-179.

⁵⁴⁰ Fonsmark, 1992: 198.

september stod Fremskridtspartiet med 21 % af stemmerne i en Gallup måling, mod 9 % ved valget mindre end fire måneder forinden.⁵⁴¹

Det sendte jordskælvsbølger gennem de konservative, da det var dem der først og fremmest måtte aflevere stemmer til Fremskridtspartiet. I midten af 1970'erne havde Fremskridtspartiet taget op imod to tredjedele af de konservative mandater på partiets klare linie om lavere skat, og nu frygtede de konservative, at dette kunne gentage sig.

Poul Schlüter var klar over, at han lige fra første færd havde stillet vælgerne lavere skatter i udsigt, ikke med det samme, men inden for en overskuelig fremtid. Det havde gjort ham meget populær, men efterhånden havde folk jo opdaget, at disse skattelettelser ikke kom, tværtimod steg det samlede skattetryk til uanede rekorder. Poul Schlüter havde en ide om, at det var derfor, han blev straffet af vælgerne. Det var jo også helt klart stadigvæk en af Fremskridtspartiets mærkesager, at skatten skulle sænkes. Det fremgår af et internt regeringsnotat fra Statsministeriet i januar 1989, at regeringen tolkede vælgervandringerne som et skatteoprør og en protest imod, at den borgerlige regering ikke var borgerlig nok. En formulering der i øvrigt var brugt første gang af Anders Fogh så tidligt som vinteren 1985.⁵⁴²

Denne fortolkning var meget muligt fejlbehæftet. Det er mere sandsynligt, at meningsmålingerne skulle tolkes som protest mod selve regeringsdannelsen, og som udtryk for at Fremskridtspartiet havde succes med deres krav om *"ingen integration af flygtninge."*⁵⁴³ Vælgerundersøgelser kan heller ikke finde belæg for statsministeriets udlægning, tværtimod. Størstedelen af vælgerne mente ikke at der råd til skattelettelser, da de blev spurgt i 1989. Og da de blev spurgt igen i 1991, var der endnu flere, der ikke mente der var råd til skattelettelser. Andelen af adspurgte vælgere der mente, at der var råd til skattelettelser, minus andelen af vælgere der ikke mente der var råd til skattelettelser, var -25 % i 1989 og -45 % i 1991. I 1991 var der altså 45 % flere vælgere der mente, at der ikke var råd til skattelettelser, end der var vælgere der mente, at det var der.⁵⁴⁴

Imidlertid blev Poul Schlüter bestyrket i sin tolkning af meningsmålingerne som skatteoprør, fordi B.T. og Berlingske Tidende lancerede en kampagne betitlet *"Borgerligt Oprør"* vendt mod renteaftgiften. Poul Schlüter holdt stand en tid. I september 1988 skrev han i en kronik i Frederiksborg Amtsavis, at en skattelettelse ikke kunne komme på tale her og nu. Men kort tid herefter lød der andre toner.⁵⁴⁵

Poul Schlüter besluttede sig for at imødekomme kritikken fra højre, og rette ind efter de analyser som flere af hans konservative kollegaer gav i kølvandet på valgnederlag og dårlige meningsmålinger. Efter valgnederlaget i 1987 havde Helge Adam Møller sagt, at hvis vælgerne ikke kunne kende forskel på de konservative og socialdemokraterne, så var der alligevel ikke nogen grund til at gå fra at stemme på socialdemokraterne til at stemme på de konservative. Denne diagnose var blevet suppleret af den konservative Knud Erik Kirkegaard, der erklærede, at man ikke skulle undervurdere krisestemningen på højrefløjen.⁵⁴⁶

Frygten for et borgerligt oprør blev næret af de historiske erfaringer. I 1968-1971 havde en borgerlig regering skuffet fælt ved at gennemføre rekordstore skattestigninger, og nu havde det gentaget sig. Dengang førte det til Jordskredsvalget, der gjorde det umuligt for de borgerlige at regere. Hvad ville konsekvensen blive denne gang? Formentlig det samme. Og derfor gav den i

⁵⁴¹ Bille, 1998: 39.

⁵⁴² Albrekt Larsen & Goul Andersen, 2004: 87. Schlüter, 1999: 232.

⁵⁴³ Bille, 1998: 40.

⁵⁴⁴ Goul Andersen, 1994: 56.

⁵⁴⁵ Kristiansen, Larsen & Ulveman, 1992: 232.

⁵⁴⁶ Engell, 1997: 221, 231.

1988 nyudnævnte konservative gruppeformand Hans Engell, da også denne forklaring på de dårlige meningsmålinger, der kun gav de konservative 12,6 % af stemmerne:

*"Fremskridtspartiet formår på én og samme tid at give penge ud, spare de samme penge igen – og bruge dem til skattelettelser. Der er så mange selvmodsigelser indbygget i Fremskridtspartiets politik, men de er tilsyneladende kommet igennem med populære synspunkter, uden at gøre sig forpligtigelserne og konsekvenserne klart. Min konklusion er, at de konservative skal lære af meningsmålingerne og ikke lade sig tyrannisere. Gennem en solid offensiv indsats og et stabilt samarbejde med andre regeringspartier vil vi kunne opnå de nødvendige resultater og dermed også fastholde vælgernes tillid."*⁵⁴⁷

Hvad det konkret var, som Hans Engell foreslog, fremstår nok uklart, men at han mente, at de dårlige meningsmålinger havde sin rod i utilfredshed over skatten stod klart. Vendingen at man ikke skulle lade sig tyrannisere, skal måske fortolkes således, at man ikke behøvede at stå tilbage for at lancere forslag, der kunne matche Fremskridtspartiets populistiske økonomiske politik. Denne tolkning er oplagt, når man tager i betragtning, at Poul Schlüter kort herefter skulle lancere et økonomisk udspil, der indeholdt ideer om delvist selvfinansierende skattelettelser.

Regeringens økonomiske tænkning forandrer sig

Poul Schlüter lancerede en politisk offensiv, hvis indhold egentligt blot var gode gamle borgerlige dyder som mindre offentligt og mere privat, samt skattelettelser og afbureaukratisering. Det nye ved politikken var, at ønsket om skattelettelser blev ledsaget af nye økonomiske ræsonnementer om dynamiske effekter ved skattelettelser, og at ønsket om mere lønspredning blev lanceret med argumenter om at reducere strukturløshed i ordets nye betydning.

Der var således tale om en højredrejning, men det skal ikke forstås således, at de konservative ændrede deres grundholdning, men derimod at man meldte mere klart ud. Der var ikke længere Firkloveret at tage hensyn til, og man kan sige, at højrefløjen i partiet nu fik mere at skulle have sagt. Dette skete på bekostning af den midtsøgende linie, som for eksempel Palle Simonsen stod for, og som Poul Schlüter havde stået for. Ifølge Kristiansen, Larsen og Ulvemans Schlüterbiografi *Poul Schlüter. En biografi* (1992) var det statsministerens opfattelse, at de radikales tilstedeværelse i regeringen skulle bruges til at føre ny borgerlig politik. Nu hvor de radikale var en del af regeringen, var det ikke nødvendigt at vise det lille parti de samme politiske hensyn, som man havde gjort tidligere.⁵⁴⁸

I sine erindringer forklarer Poul Schlüter, at Firkloverregeringens strategi havde været, at de konservative og midterpartierne skulle fortrænge socialdemokraterne, mens Venstre skulle samle de stemmer op, der rykkede til højre. Men allerede ved valget i 1987, opstod der tvivl om denne linie. Da også Venstre gik tilbage ved valget i 1988, bestemte Poul Schlüter sig for at slå om. Det gjaldt nu om at få skatten ned og få dæmpet utilfredsheden i Venstre:

"Venstres tillidsfolk var frustrerede. De følte, at partiet måtte markere sig kraftigere og udnytte den sidevirkning, der var forbundet med netop ikke at have statsministerposten med dens forpligtigelser. Man begyndte at føre kampagne med ideen, at hvis det stod til Venstre, skulle der føres en helt anden politik."

Det gik så vidt, at Poul Schlüter nogle gange følte sig snigløbet, ikke af Venstres formand Uffe Ellemann-Jensen, men af skatteminister Anders Fogh.⁵⁴⁹

⁵⁴⁷ Engell, 1997: 252.

⁵⁴⁸ Kristiansen, Larsen & Ulveman, 1992: 232.

⁵⁴⁹ Schlüter, 1999: 201, 230-232.

Det første konkrete initiativ Poul Schlüter tog, som led i regeringens nye kurs, var en plan om afbureaukratisering af den offentlige sektor. Arbejdet i udvalget om den statslige sektor havde kommitteret A. Lund Sørensen fra Statsministeriet som formand, men arbejdet blev først og fremmest lavet af folk fra Finansministeriet. Det er muligt at Poul Schlüter sørgede for, at arbejdet var under Statsministeriets ledelse, fordi han ikke var sikker på, om Palle Simonsen nu var indforstået med de nye ideer om en dramatisk indskrænkning af den offentlige sektor.⁵⁵⁰

Poul Schlüter ville have, at der nu skulle sendes nogle tydelige signaler. På et møde i regeringens koordinationsudvalg brokkede han sig over det tamme udkast til Folketingets åbningstale hans embedsmænd havde leveret. Det fik Anders Fogh til at skrive nogle afsnit hertil, der kom med i talen i uredigeret form. Det var således Anders Fogh der talte gennem Poul Schlüter, da statsministeren udtalte følgende til Folketinget i oktober 1988:

*"Det er åbenbart, at systemernes magt har fået overhånd, at menneskers valgmuligheder indskrænkes, og at systemernes selvopretholdelse dermed bestemmer for meget. Al offentlig styring og regulering, der ikke er absolut nødvendig, skal afvikles (...) Fordelingspolitikken er drevet for vidt, og spildprocenten i administrationen og personaleforbruget er for stor. Vi skal gøre op med tendensen til at udvikle et lommepengesamfund, hvor stadig flere i befolkningen bliver magtesløst afhængige af de offentlige kasser og forvandlet til passive klienter i et offentligt behandlersystem."*⁵⁵¹

Efter denne tale var ingen politiske iagttagere i tvivl om Poul Schlüters kursskifte. Men havde den nye kurs en chance for at komme igennem i Folketinget? Var der realisme bag forslagene? Det så ikke sådan ud. De ideer om brugerbetaling på medicinområdet som Poul Schlüter lancerede, blev mødt af modstand ikke bare fra venstre side af Folketinget, men også fra det forsmåede CD. Poul Schlüter skriver om åbningstalen i sine erindringer:

*"Åbningsdebatten gjorde det tydeligt, at KVR-regeringen ville føre en skarpere ideologisk profil end den, der var mulig i den sidste tid med firkløveret, hvor CD og Kristeligt Folkeparti – selvfølgelig ikke unaturligt, som de nu så på tingene – ofte var en bremseklods over for den barskere kurs K og V gik ind for. CD gik da også nu imod den nye regerings planer om begrænsninger i antallet af offentlige ansatte."*⁵⁵²

Det afholdt imidlertid ikke regeringen fra at lancere et forslag om at reducere antallet af offentligt ansatte med 100.000. Det førnævnte tværministerielle udvalgsarbejde om afbureaukratisering af den offentlige sektor, havde foreslået 40.000 færre offentligt ansatte over fire år.⁵⁵³ Men Anders Fogh havde foreslået 100.000 over 10 år, og sådan blev det.⁵⁵⁴ En udmelding der stred imod KVR regeringens tiltrædelseserklæring om gradvist og ved naturlig tilbagetrækning at mindske personaleforbruget i den offentlige sektor.⁵⁵⁵

Forslaget om 100.000 færre offentlige ansatte udgik fra Finansministeriet. Palle Simonsen forklarer, at forslaget vakte overraskelse hos Poul Schlüter, men ingen begejstring hos de radikale. Dette drastiske krav kan forstås som en taktisk markering, der skulle tage brodden af Anders Foghs offensiv, medgiver Palle Simonsen og tilføjer: *"Jeg boykottede ikke alt hvad der skete. Jeg kom også med initiativer, der kunne følge op på linien i regeringens politik. Mit sidste initiativ var, at se på reguleringen af overførselsindkomster."*⁵⁵⁶

⁵⁵⁰ Østergaard, 1998: 325.

⁵⁵¹ Kristiansen, Larsen & Ulveman, 1992: 233.

⁵⁵² Schlüter, 1999: 230.

⁵⁵³ Østergaard, 1998: 325.

⁵⁵⁴ Interview med Jørgen Rosted 1. juni 2005.

⁵⁵⁵ Kristiansen, Larsen & Ulveman, 1992: 235.

⁵⁵⁶ Samtale med Palle Simonsen december 2005.

Poul Schlüter bad Anders Fogh om at lave nogle notater om muligheden for at reducere lønningerne til gengæld for skattelettelser. Forinden havde han bedt Finansministeriets embedsmænd om at lave ham et sådant notat, men de havde skrevet tilbage, at det kunne udløse en forbrugsfest, som den der overophedede økonomien i midten af 1980'erne, og det ønskede man ikke gentaget. Den udmelding var Poul Schlüter ikke tilfreds med, så derfor blev det Anders Fogh og hans Skattepolitiske Sekretariat, der kom til at lave det.⁵⁵⁷ Anders Fogh beretter, at det gik således til:

*"Senere på efteråret kaldte Poul Schlüter mig over, og vi sad i sofaen i hans kontor og snakkede om livet, døden og dansk politik over en sjus. Han var optaget af forholdet mellem lønomkostninger og skat. Hans ide var, at hvis arbejdsmarkedets parter ville gå med til at sænke lønningerne til gengæld for skattelettelser, ville det give et ryk fremad i konkurrenceevnen. Han bad mig om at analysere tanken, og jeg skyndte mig hjem og satte mit Skattepolitiske Sekretariat i gang med at udarbejde analyser. Vi arbejdede på højtryk og leverede et omfattende materiale, men fra det punkt hørte jeg ikke mere til sagen, før jeg sad og lyttede til statsministerens nytårstale ved indgangen til 1989."*⁵⁵⁸

Her sagde Poul Schlüter: *"I virkeligheden ville det være langt mere effektivt, at parterne på arbejdsmarkedet forhandlede sig til rette om en lavere pengeløn, mod at regeringen sikrede en dertil svarende nedsættelse af skatten."* Endvidere gik han imod den aftalte arbejdstidsnedsættelse, og foreslog at man aftalte pensionsordninger i stedet.⁵⁵⁹

Denne udmelding chokerede både Anders Fogh, Palle Simonsen og Niels Helveg. Anders Fogh fortæller, at han var overrasket over, at ideen nu blev offentliggjort, for der var jo ikke mange, der betragtede det som realistisk, og forslaget blev omgående skudt ned af arbejdsmarkedets parter. Anders Fogh var selv begejstret for forslaget, men var samtidig kritisk overfor statsministerens fremgangsmåde:

*"Man kan spørge om det var klogt at holde en nytårstale med et forslag, som mange mennesker opfattede som urealistisk. En statsminister skal ikke sætte sin autoritet på spil, ved at lancere et nok så idealistisk projekt, hvis det efterlader indtrykket af en regeringschef, der har forladt jordoverfladen, og befinder sig i den blå luft."*⁵⁶⁰

Også Palle Simonsen var overrasket og ærgerlig, og han var udmærket klar over, at det var hans rival Anders Fogh, der stod bag udmeldingerne i nytårstalen. Palle Simonsen havde opnået at få et godt forhold til fagbevægelsen. Det havde givet gode resultater, nemlig ro på arbejdsmarkedet og enighed om en fremtidig lønudvikling, der lå under udlandets, sådan som det var aftalt i fælleserklæringen fra december 1987. Med nytårstalen underminerede Poul Schlüter det arbejde, som Palle Simonsen havde gjort. *"Det vakte bestyrtelse i fagbevægelsen,"* fortæller Palle Simonsen og tilføjer, *"herefter blev det surt at være finansminister."*⁵⁶¹

Niels Helveg var ligeledes bestyrtet over nytårstalen. Han havde på forhånd forklaret Poul Schlüter, at han var imod ideen om skattelettelser, og han tror at statsministerens udmeldinger kan forklares med, at han befandt sig i en personlig krise. Kort forinden var Poul Schlüters kone Lisbeth død af kræft. Det tyngede Poul Schlüter meget, og herefter blev han ensom, og holdt op med at se Niels Helveg privat. *"Det var på det tidspunkt at Schlüter gik med på Foghs ide om 10 % lønnedgang. Det var et realpolitisk håbløst forslag, og det var uklogt i forhold til fagbevægelsen, der blev sure, og det efterlod et indtryk af en regering i opløsning."*⁵⁶²

⁵⁵⁷ Kristiansen, Larsen & Ulveman, 1992: 235-237.

⁵⁵⁸ Larsen, 2003b: 77.

⁵⁵⁹ Kristiansen, Larsen & Ulveman, 1992: 238.

⁵⁶⁰ Larsen, 2003b: 78.

⁵⁶¹ Interview med Palle Simonsen 2. juni 2005.

⁵⁶² Interview med Niels Helveg 16. juni 2005.

Århundredets Plan går i vasken

I starten af 1989 varslede Poul Schlüter, at Danmark stod foran store økonomiske omvæltninger, idet han udtalte til Berlingske Tidende, at regeringen ville spille ud med danmarkshistoriens største politiske oplæg, der ville flytte rundt med adskillige milliarder kroner i samfundet. Og hvis Folketinget ikke ville vedtage denne plan, tilføjede statsministeren, så ville han sende den til folkeafstemning (hvilket der dog ikke var juridisk grundlag for i grundloven).

Alt dette sagde han, før der overhovedet fandtes nogen plan. Udtalelserne faldt som en opfølgning på et pressemøde han havde givet, efter at regeringen havde holdt strategimøde på Sauntehus i januar 1989. Her havde han udtalt, at der i regeringen var enighed om at fjerne 6 % og 12 % skatten. Det kom som en overraskelse for regeringens øvrige medlemmer, for det var langt mere vidtgående, end det man faktisk havde diskuteret på mødet.⁵⁶³

I Kristiansen, Larsen og Ulvemans Schlüterbiografi *Poul Schlüter. En biografi* (1992) bliver der gengivet dele af et fortroligt referat fra dette møde. Her fremgår det at regeringen erkendte, at den stod stå ved en korsvej. Det var en udbredt opfattelse, at Danmark måtte harmonisere sine skatter og afgifter i forhold til de øvrige EU lande. Beregninger fra regeringens embedsmænd havde vist, at det ville koste 40 milliarder kroner at bringe de danske afgifter på niveau med de andre EU landes. Det stod klart at det ikke var muligt inden for regeringens officielle strategi, der gik på at holde de offentlige udgifter uændrede. Embedsmændene var derfor begyndt på en fireårig plan, der gradvist skulle nedsætte udgifterne. Ifølge det fortrolige referat sagde Poul Schlüter, at det der hastede mest, var at reducere selskabsskatten. Palle Simonsen er citeret for at sige: *"Det er vigtigt, at man kunne påvise, at man kunne levere forudsætningen for en skattelettelse."* Poul Schlüter endte med at konkludere, at der skulle laves en flerårig skitse for den økonomiske politik.⁵⁶⁴

Det er næppe rimeligt at tro, at Poul Schlüter på det efterfølgende pressemøde havde glemt, hvad han selv havde sagt, og hvad der var blevet diskuteret på strategimødet. Statsministerens udmeldinger var en taktisk manøvre for at lægge et pres på navnlig Niels Helveg og Palle Simonsen. Det mener i hvert fald Anders Fogh, der om denne affære har udtalt:

*"I ministerkredse mente vi ikke, at man kunne konkludere så håndfast på diskussionerne på Sauntehus, men jeg var tilfreds med meldingerne fra Schlüter. Jeg mente, at han af al magt forsøgte at få regeringen op i omdrejninger (...) Dengang mente jeg, at Schlüter havde fundet en ny vitalitet, og jeg havde en fornemmelse af, at han gik så offensivt til værks som en reaktion på, at Palle Simonsen og Niels Helveg virkede defensive over for hans ideer."*⁵⁶⁵

Det blev nu Anders Fogh, Palle Simonsen, Niels Helveg og deres respektive embedsmænd, der blev sat til at designe denne Århundredets Plan. Både Palle Simonsen og Niels Helveg opfattede sig selv, som dem der forsøgte at moderere Anders Foghs ideologiske ønsker, men det var ham der havde fat i den lange ende, for planen skulle jo leve op til Poul Schlüters bastante udmeldinger. Palle Simonsen fortæller at han var med til at få fjernet mange forslag. For eksempel at man skulle tegne sygeforsikringer for at være dækket af de ydelser, som det offentlige i dag producerer gratis.⁵⁶⁶

Det var under udarbejdelsen af Århundredets Plan (også kaldet Planen), at man lavede den tidligere nævnte styregruppe bestående af embedsmænd fra de økonomiske ministerier. Denne gav en betydelig indflydelse til Anders Foghs Skattepolitiske Sekretariat, i kraft af at de kunne følge med i

⁵⁶³ Kristiansen & Larsen, 1996: 207.

⁵⁶⁴ Kristiansen, Larsen & Ulveman, 1992: 240-241.

⁵⁶⁵ Larsen, 2003b: 79.

⁵⁶⁶ Interview med Palle Simonsen 2. juni 2005.

hvad der blev skrevet og arbejdet med i de øvrige ministerier. Det gjaldt om at gøre op med keynesianismen, og få mere fokus på de økonomiske incitamenter.

Embedsmand Per Bach Jørgensen fra Skattepolitisk Sekretariat, fortæller om traditionen i Finansministeriet, at den var meget præget af deres model ADAM:

*"De mente at de havde patent på sandheden. I Skatteministeriet ville vi have fokus på udbudssiden, der var for meget Keynes. Vi mente fine tuning af økonomien var skadeligt, og at man skulle se mere på incitamenter (...) Der var også incitamentstænkning i Finansministeriet, for eksempel når man kom med forslag til at fremme opsparing, det medgiver jeg gerne. Det var ikke bare super fine tuning det hele."*⁵⁶⁷

Når man ikke kunne nå til enighed på embedsmandsniveau, og det hændte ofte, eftersom embedsmændene fra Skatteministeriet havde fået bundne mandater, så blev ministrene involveret. Jørgen Rosted fortæller at han har haft mange samtaler med skatteministeren om skattepolitikken i forbindelse med tilrettelæggelsen af Århundredets Plan. Her ville Anders Fogh gerne have underbudgettering og dynamiske effekter med:

*"Foghs vision var at lave nogle meget store besparelser og sænke skatterne med underfinansierede skattelettelser, af hvilke han forventede dynamiske effekter, og han krævede at de skulle være til stede i beregningerne for Planen. Det blev der meget ballade om."*⁵⁶⁸

Regeringen ønskede et lavere skattetryk. Det ville ifølge ADAM medføre en stigning i importen og dermed større underskud på betalingsbalancen. For at indfri Anders Foghs ønsker lavede man derfor om på ADAM modellen, således at der i en periode fandtes to ADAM modeller: Den de brugte i Danmarks Statistik, og den de brugte i Finansministeriet. Ændringerne i den nye model betød, at man nu forventede, at en sænkning af marginalskatte ville øge arbejdsudbuddet – hvad der på længere sigt ville styrke konkurrenceevnen.⁵⁶⁹

At man ændrede modellen for at få nogle politisk motiverede fremskrivninger, medførte store protester. Disse protester udgik især fra Christen Sørensen fra Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, der havde arbejdet sammen med Jørgen Rosted i Det økonomiske Råds sekretariat i starten af 1970'erne. Jørgen Rosted fortæller om protesterne:

*"Jeg husker at der kørte busser fyldt med økonomistuderende til København, hvor de beskyldtes os for at være uhæderlige. Der var 700 mennesker, der mente at vi prostituerede os den dag. Jeg mener dog, at jeg godt kan stå ved den smule dynamiske effekter vi lagde ind i beregningerne."*⁵⁷⁰

Jørgen Rosted mener godt, at han kan forsvare, hvad de lavede dengang:

*"Det var politisk diktat, men Fogh mente at de dynamiske effekter var meget større (...) Fogh erklærede sig tilfreds med, at han da i det mindste havde fået indflydelse, og at elasticiteterne overhovedet kom med. Havde han været finansminister, eller statsminister, så havde vi nok lanceret besparelser med endnu større ufinansierede skattelettelser, og hvis de var blevet gennemført, så havde vi stået i en situation ligesom Reagan og Bush, med meget store kroniske underskud på budgettet."*⁵⁷¹

I Finansministeriets publikation *Dansk økonomi i 1990'erne*, med undertitlen *Planens baggrund og konsekvenser*, udgivet i maj 1989, findes et kapitel hvor den førømtalte Lafferkurve refereres. Her hedder det, at de høje marginalskatte virker forvridende, idet lønnen før skat afviger kraftigt fra

⁵⁶⁷ Interview med Per Bach Jørgensen 3. juni 2005.

⁵⁶⁸ Interview med Jørgen Rosted 1. juni 2005.

⁵⁶⁹ Teknologirådet, 1995: kapitel 4.

⁵⁷⁰ Interview med Jørgen Rosted 1. juni 2005.

⁵⁷¹ Interview med Jørgen Rosted 1. juni 2005.

lønnen efter skat. Konsekvenserne blev ridset op til at indbefatte: (1) Reduceret arbejdsudbud. (2) Sort økonomi og skattesnyd. (3) Skattetænkning. (4) Emigration.⁵⁷²

Denne vurdering indeholdt et ekko af indholdet fra Skattepolitisk Redegørelse fra Skatteministeriet måneden før, hvis kapitel fem er dedikeret til skatternes påvirkning af samfundsøkonomien. I redegørelsen hævdede man at *"i Danmark er der tale om meget betydelige forvridninger af tab og velfærd, som må antages at forstærkes væsentligt af det meget høje danske skattetryk og de høje marginalskatte."*⁵⁷³

I Skattepolitisk Redegørelse satte man ikke tal på, hvor stor en grad af skattelettelserne der var selvfinansierende. Det gjorde man imidlertid i Finansministeriet, hvor man anslog at omkring 30 % af den skattelettelse, der vedrørte marginalskatte, med rimelig sikkerhed kunne påregnes som selvfinansierende. På kort sigt ville effekten dog være mindre, da det ville tage tid før skattelettelsen slog igennem i et større arbejdsudbud.⁵⁷⁴

På trods af disse bestræbelser blev Planen lanceret således som Palle Simonsen ville have det: At der var fundet besparelser for alle skattelettelserne. De dynamiske effekter var nævnt, men ikke indregnet i finansierungsgrundlaget for reformen. Hovedessensen af Planen var sænkning af kommunal- og amtsskat, selskabsskat og marginalskat, samt en nedsættelse af skatter og afgifter der var følsomme for grænsehandelen. Disse besparelser blev finansieret via øgede miljøafgifter, fradragssanering, offentlige besparelser samt en dagpengereform med øget egenbetaling af dagpenge efter kontinentaleuropæisk model.⁵⁷⁵

Det tog lang tid at få udspillet til Planen forhandlet på plads internt mellem de tre ministerier/partier, og derfor nåede Socialdemokratiet at lancere deres alternative plan Gang i 90'erne inden regeringen fik offentliggjort Århundredets Plan. Derfor var det socialdemokraterne, der fik held til at sætte den politiske dagsorden i medierne (blandt vælgerne forblev Gang i 90'erne dog mere ukendt end Planen). Gang i 90'erne var først og fremmest Mogens Lykketofts ide – et forsøg på at overhale regeringens plan indenom, og det lykkedes. Mogens Lykketoft fortæller:

*"Svend og Ritt var ikke imod oplægget, men de var måske heller ikke overbevist om genialiteten i det. Da vi først havde skudt det af, var alle dog klar over, at vi havde fat i noget, som ville være dagsordenssættende for, hvordan regeringen og Socialdemokratiet blev opfattet. Vi havde pludselig noget at byde på, og blev dermed en langt mere jævnbyrdig modstander til regeringen."*⁵⁷⁶

Ifølge Socialdemokratiet var konsekvenserne af Gang i 90'erne 120.000 færre arbejdsløse, en social afbalanceret sænkning af skattetrykket og samtidig en reduktion af underskuddet på betalingsbalancen. Midlerne var indførelse af en bruttoskat og først og fremmest en meget stram indkomstpolitik, der holdt lønningerne under udlandets. Et element i den stramme indkomstpolitik var en gradvis indførelse af en obligatorisk pensionsopsparing.⁵⁷⁷ Desuden indeholdt planen også harmonisering af skatter afgifter, således at man tilnærmede sig vareskatterne i EU, hvad der ville indebære et provenutab for staten på 8,7 milliarder kroner. I alt var planen underfinansieret med 12,7 milliarder kroner. Når Socialdemokratiets Gang i 90'erne kunne love et mere positivt økonomisk forløb end regeringens Århundredets Plan, skyldtes det et mere optimistisk skøn over udviklingen i betalingsbalancen.⁵⁷⁸

⁵⁷² Dansk økonomi i 90'erne, maj 1990: 108.

⁵⁷³ Skattepolitisk Redegørelse, april, 1989: 81.

⁵⁷⁴ Dansk økonomi i 90'erne, maj 1990: 116-117.

⁵⁷⁵ Albrekt Larsen & Goul Andersen, 204: 142-143.

⁵⁷⁶ Larsen, 2003: 115.

⁵⁷⁷ Bille, 1998: 61.

⁵⁷⁸ Albrekt Larsen & Goul Andersen, 2004: 145-147.

Da Planen var forhandlet færdig internt i regeringen skete der det bemærkelsesværdige, at de radikale ikke var tilfredse med den. Niels Helveg havde antydnet overfor den radikale folketingsgruppe, at han havde styr på processen, og ville gøre indsigelser og underrette gruppen, hvis der opstod alvorlige problemer. Da så Planen var færdig, og Niels Helveg fremlagde den i folketingsgruppen, var der udbredt utilfredshed. Man havde svært ved at se, at der var kommet nogle radikale mærkesager igennem. Det endte med at folketingsgruppen forkastede Planen. Marianne Jelved, den radikale gruppeformand, opsøgte Palle Simonsen for at få Planen stoppet, men han måtte forklare hende, at Planen allerede var gået i trykken.⁵⁷⁹

Det synes klart at Niels Helveg ikke havde orienteret sit bagland tilstrækkeligt, siden de blev så overraskede over dens indhold. Det er imidlertid rimeligt at antage, at nej'et til Planen var udtryk for en voksende utilfredshed og uenighed de radikale imellem.

Marianne Jelved fortæller at hun i perioden under KVR regeringen, til hendes frustration oplevede, at hun ikke kunne få svar på, hvilken politik de radikale skulle føre i regeringen. Hun og Niels Helveg var, enige om, at overskud på betalingsbalancen havde første prioritet, men herudover stod det ikke klart, hvad det var de radikale ville opnå. Det stod heller ikke klart for hende, hvad det var regeringen ville opnå.

"Jeg kan give dig et eksempel, der illustrerer dette," siger Marianne Jelved, "Jeg husker et møde i regeringen, et af de jævnlige torsdagsarrangementer. Pludselig kigger jeg mig omkring. Jeg kan ikke få øje på statsministeren og spørger: Hvem taler med Schlüter, er det ikke farligt?"

Jelved erkender at hun i begyndelsen manglede personlig erfaring. *"Det ærgrer mig i dag, at jeg ikke havde mere erfaring. Jeg tror vi radikale kunne have spillet vores kort bedre (...) På det tidspunkt vidste jeg ikke lige, hvordan man bar sig ad med at gå hen og tale med finansministeren."*⁵⁸⁰

Når de radikale sagde nej til Planen, var det både en kritik af planens indhold, men også en afmagtsreaktion overfor hele KVR konstruktionen, som mange kun havde accepteret med forbehold, og som ikke levede op til nogens forventninger. Marianne Jelved lærte snart Palle Simonsen at kende, de blev gode bekendte, og ser hinanden privat den dag i dag. Men selvom hun fik adgang til finansministeren, så betød det jo som bekendt ikke indflydelse, for også finansministeren blev efterhånden kørt af sporet.

Forhandlingerne mellem Socialdemokratiet og KVR regeringen, om hvorvidt Planen og Gang i 90'erne kunne munde ud i skattereform og omlægning af dansk økonomi, strandede i efteråret 1989 efter utallige møder. Ifølge Palle Simonsen skyldtes det manglende vilje hos begge parter. Hos Socialdemokraterne ønskede Ritt Bjerregaard ikke forlig. Svend Auken ville måske, mens både Mogens Lykketoft og Poul Nyrup var tilhængere af et forlig. På regeringsside var både Palle Simonsen selv, Poul Schlüter og Niels Helveg interesserede i et forlig, mens Anders Fogh, der havde sat så markante fingeraftryk på Planen, reelt ikke var interesseret i, at man blev enige om et bredt forlig.⁵⁸¹ Både Mogens Lykketoft og Anders Fogh kan bekræfte denne udlægning.

Mogens Lykketoft fortæller at Ritt Bjerregaard var skeptisk, mens Poul Nyrup og han selv var indstillet på at gøre forsøget, og at Svend Auken mest hældte til et forlig.⁵⁸² Anders Fogh Rasmussen fortæller, at alle de fire socialdemokrater officielt signalerede forhandlingsvilje, men at det ikke gjaldt dem alle, når de var inde til forhandlinger: *"Det var tydeligt at Ritt Bjerregaard*

⁵⁷⁹ Kristiansen & Larsen, 1996: 208-209.

⁵⁸⁰ Interview med Marianne Jelved 16. juni 2005.

⁵⁸¹ Interview med Palle Simonsen 2. juni 2005.

⁵⁸² Larsen, 2003: 117.

ønskede et sammenbrud, mens Nyrup og Lykketoft var teknikerne, som kunne være tilbøjelige til at lave en aftale, hvis de kunne finde gode tekniske løsninger. Svend Auken vaklede.”

På regeringsside, fortæller Anders Fogh, ønskede både Niels Helveg, Palle Simonsen og Poul Schlüter en aftale. Han selv forlangte at det skulle være synligt, at der var tale om borgerlig politik. Socialdemokraterne skulle ikke diktere politikken. Ifølge Anders Fogh var det dog socialdemokraterne, der var skyld i sammenbruddet, hvilket i øvrigt passede ham fint: *”Så slap jeg for at komme ud af busken, og forløbet endte på en sådan facon, som jeg var tilfreds med.”*⁵⁸³

Regeringen havde det svært. Den havde lanceret et meget ideologisk udspil, og hvis man reelt forventede at lave et bredt forlig, måtte man nødvendigvis give store indrømmelser. Imidlertid var man i Venstre ikke parat til at give disse indrømmelser, og det var store dele af Det konservative Folkeparti heller ikke. Også overfor offentligheden ville det være forbundet med prestigetab at sælge for meget ud, dertil havde hele iscenesættelsen med Århundredets Plan været alt for bombastisk.⁵⁸⁴ Det var en af grundene til at forhandlingerne brød sammen.

Naturligvis kan man sige noget tilsvarende om Socialdemokratiet. De havde lagt sig fast på et bestemt udspil før forhandlingerne, og det er også meget muligt, at Svend Auken gjorde sig tanker om, at et forligssammenbrud kunne styrke muligheden for at dække sig af overfor vælgerflugt fra Socialdemokratiet til SF, således som Qvortrup og Lunde mener at det hænger sammen, jævnfør deres Nyrupbiografi *Nyrup* (1997).⁵⁸⁵ Det kan imidlertid ikke nægtes, at i forhold til forhandlingerne i 1985 om den forrige skattereform, så havde regeringen nu rykket deres position længere til højre, og dermed skabt større afstand mellem parterne fra start.

Mogens Lykketoft giver en alternativ forklaring på, hvorfor forhandlingerne brød sammen, han placerer ansvaret hos Palle Simonsen:

*”I den afgørende fase af planforhandlingerne slap rigets finansminister, som var den eneste effektive forhandler på regeringens side, imidlertid taget. Dermed fik skeptikerne på begge sider overtaget. Det er efter min mening forklaringen på sammenbruddet. Hvad der var sket for Palle Simonsen, fik jeg først opklaret i februar 1990, hvor jeg sammen med Per Stig Møller var på vej til Bangladesh i en flyvemaskine. Det viste sig at Poul Schlüter i efteråret 1989 havde ønsket at trække sig som statsminister for at blive formand for Folketinget. Han gik til Uffe Ellemann-Jensen for at spørge, om han ikke kunne udnævne Palle Simonsen som ny statsminister. Men Uffe sagde nej.”*⁵⁸⁶

Denne udlægning går igen i Qvortrup og Lundes Nyrups biografi og Kristiansen, Larsens og Ulvemans Schlüterbiografi, ligesom Poul Schlüter selv fortæller, at det var sådan det gik til.⁵⁸⁷

Henning Fonsmark har en tilføjelse til dette scenarium i hans Schlüterbiografi *Schlüters Danmark* (1992). Allerede i 1988 skulle Poul Schlüter have overvejet at trække sig for at lade Palle Simonsen overtage statsministerposten, mens han selv ønskede at blive Folketingets formand. Men det sagde justitsminister Erik Ninn Hansen nej til, og valgte selv at blive Folketingets formand. Erik Ninn Hansen havde også modarbejdet, at Palle Simonsen skulle overtage finansministerposten i 1984, og ofrede nu sin egen ministerpost for at hindre Palle Simonsen i at blive statsminister. De to havde været rivaler og repræsentanter for hver deres fløj i partiet gennem hele deres lange karriere.⁵⁸⁸

Palle Simonsen mener ikke at det var hans afgang som finansminister, der gjorde at forhandlingerne brød sammen. Ikke desto mindre er det rigtigt, at Palle Simonsen i disse dage traf følgende

⁵⁸³ Larsen, 2003b: 80.

⁵⁸⁴ Bille, 1998: 68.

⁵⁸⁵ Lunde & Qvortrup, 1997: 116.

⁵⁸⁶ Larsen, 2003: 116.

⁵⁸⁷ Lunde & Qvortrup, 1997: 119. Kristiansen, Larsen & Ulveman, 1992: 257. Schlüter, 1999: 245.

⁵⁸⁸ Fonsmark, 1992: 204.

beslutning: Han forlod dansk politik for at tage imod et job som ATP-direktør. Palle Simonsen forklarer at han valgte at forlade dansk politik, fordi det ikke lykkedes ham at indgå en aftale med Socialdemokratiet. Det var ikke fordi at han forlod politik, at forhandlingerne brød sammen. Kausaliteten var omvendt. Han antyder imidlertid, at den underliggende årsag til forhandlingernes sammenbrud lå i KVR regeringens højredrejning, og det forhold at hans strategi med at fortrænge socialdemokraterne blev underkendt.⁵⁸⁹

Efter Palle Simonsen havde truffet sin beslutning om at forlade politik, men før han havde meddelt det til offentligheden, benyttede han lejligheden til at demonstrere sin modvilje mod Erik Ninn Hansen og Det konservative Partis nye højredrejning. På det konservative landsrådsmøde i slutningen af oktober 1989, markerede Poul Schlüter en stærk borgerlig profil. Salen gav højrefløjens repræsentant, Erik Ninn Hansen, der på det tidspunkt var genstand for megen kritik på grund af hans hovedrolle i Tamilsagen, et kæmpe bifald da han besteg talerstolen.⁵⁹⁰ På det tidspunkt udvandrede Palle Simonsen. Hans Engell beretter om begivenheden:

"Blandt landsrådets delegerede og gæster er der stor harme over den behandling Ninn har været udsat for. Sympatien bølger omkring ham. Da Ninn – ikke uden sans for effektiv iscenesættelse – bevæger sig fra den bagerste række i landsrådssalen op til podiet, rejser de 2000 delegerede og gæster sig, og bærer ham gennem salen med klapsalver. Ministrene sidder sammen med partiets ledelse på selve podiet. Under hele Landsrådet sidder jeg ved siden af Palle Simonsen. Da folk begynder at rejse sig i salen, samler Palle Simonsen sine papirer for at gå ud: "Det her er simpelthen for meget," siger Palle og begynder at trække sig baglæns bort. Jeg har rejst mig, og klappende siger jeg til ham: "Det kan du ikke være bekendt, Palle. Det vækker opsigt hvis du pludselig går." Men Palle forsvinder – og sammen med ham enkelte andre."⁵⁹¹

Blandt disse enkelte andre var den unge politiske ordfører Connie Hedegaard,⁵⁹² der kort efter også trak sig helt ud af politik for dog at vende tilbage mange år senere.

En noget anden forklaring for sammenbruddet i forhandlingerne om Planen havde Mogens Lykketoft *dengang* i 1989. Her skrev han i en kronik, at det var de radikale, der bar skylden for sammenbruddet.⁵⁹³ Dette var ifølge Qvortrup og Lundes Nyrup biografi en kronik forfattet af Svend Auken, der jo som bekendt havde dårlige personlige relationer til Niels Helveg.⁵⁹⁴ Det fremgår imidlertid af Kristiansen og Larsens Helvegbiografi, at Palle Simonsen faktisk havde været skuffet over de radikales manglende støtte. Angiveligt var det først og fremmest Palle Simonsen, der øvede opposition mod Anders Fogh.⁵⁹⁵ Helveg forklarer da også, at de radikale og Venstre lå mere på linie med hinanden når det gjaldt arbejdsmarkedspolitikken, men han bedyrer dog at de radikale lå tættest på de konservative i den generelle økonomiske politik.⁵⁹⁶

Forhandlingssammenbruddet fik i tilgift den konsekvens, at arbejdsmarkedspensionerne ikke blev vedtaget ved lov. Det er meget muligt at et samlet forlig kunne have indeholdt en aftale om arbejdsmarkedspensioner. Det vurderer i hvert fald Palle Simonsen: *"Man kan sige, at hvis der var blevet et bredt forlig mellem regeringen og Socialdemokratiet i slutningen af 1989, så var der kommet arbejdsmarkedspension med. Det var der."*⁵⁹⁷ Herefter var det op til arbejdsmarkedets parter selv, at få forhandlet en arbejdsmarkedspension på plads.

⁵⁸⁹ Interview med Palle Simonsen 2. juni 2005.

⁵⁹⁰ Bille, 1998: 69.

⁵⁹¹ Engel, 1997: 338.

⁵⁹² Kristiansen, Larsen & Ulveman, 1992: 258.

⁵⁹³ Kristiansen & Larsen, 1996: 212.

⁵⁹⁴ Lunde & Qvortrup, 1997: 117.

⁵⁹⁵ Kristiansen & Larsen, 1996: 212.

⁵⁹⁶ Interview med Niels Helveg 16. juni 2005.

⁵⁹⁷ Due & Madsen, 2003: 183.

Forandringen i regeringens økonomiske tænkning konsolideres

Afhandlingen tager nu et kort spring tilbage i tiden. DØR rapporten fra juni 1988 blev grebet af den konservative arbejdsminister Henning Dyremose, der så det som en mulighed for at revitalisere arbejdsmarkedspolitikken. Han kobled sig på de nyklassiske tanker, der var repræsenterede i DØR rapporten, og tog initiativ til, at få udarbejdet en hvidbog om arbejdsmarkedets strukturproblemer.

Kaj Kjærsgaard fra Arbejdsministeriet var formand for udvalget, der udarbejdede hvidbogen, der var et tværministerielt udvalg under Arbejdsministeriets ledelse. Han fortæller at det var DØR rapporten fra juni 1988, der i første omgang fik regeringen til at lave en redegørelse til Folketinget. I den forbindelse husker Kaj Kjærsgaard en snak med Henning Dyremose om strukturproblemer, hvor arbejdsministeren ironisk spurgte: *"Er det noget man kan vinde stemmer på, dette folkelige begreb?"*⁵⁹⁸

Man forsøgte sig imidlertid med begrebet strukturproblemer, og det er nok først og fremmest Henning Dyremoses og hvidbogens fortjeneste, at dette begreb siden fik en betydelig udbredelse i debatten. Begrebet blev i slutningen i 1980'erne først og fremmest kædet sammen med manglende lønfleksibilitet grundet for høje dagpenge, der skabte en uhensigtsmæssig incitamentsstruktur, der igen gjorde det praktisk talt umuligt at reducere ledigheden via de traditionelle makroøkonomiske midler. Det var i hvert fald det, som Henning Dyremose slog på, da han lancerede en debat i Folketinget om arbejdsmarkedets strukturproblemer, med udgangspunkt i DØR rapporten. Det var i oktober 1988. Dengang udtalte han i Folketinget at: *"De store lønmodtagergrupper, der har en ringe ledighedsrisiko, mærker således ikke de skadelige virkninger (af deres manglende løntilbageholdenhed, red.) på deres egen krop."*⁵⁹⁹

Under selve debatten, der fandt sted i Folketinget i januar 1989, kom det frem, at Henning Dyremoses begejstring for vismændenes analyse ikke blev delt af den socialdemokratiske arbejdsmarkedsordfører Kaj Poulsen. Han kaldte vismændene for vildmænd, og hævdede at forslagene vedrørende dagpengesystemet snarere havde til hensigt at finansiere de af Henning Dyremose lovede skattelettelser, end de havde til hensigt at forbedre situationen på arbejdsmarkedet. Kaj Poulsen mente at hvis man fik den lønspredning som vismændene lagde op til, ville man indføre en tyendeøkonomi, hvor en underklasse kom til at varetage underbetalte servicejobs, på samme måde som det var tendensen i Storbritannien og USA.⁶⁰⁰

Socialdemokraterne afviste klart dette nye arbejdsløshedsbegreb, som de anså, nok med nogen rimelighed, som et figenblad for at promovere regeringens ideologiske fremstød. Henning Dyremose kunne nu have valgt at lade sagen ligge eller forsøge at tilnærme sig socialdemokraterne, men det gjorde han ikke. Tværtimod udarbejdedes i de følgende måneder den føromtalt hvidbog, der gentog DØR rapportens ræsonnementer med langt færre forbehold, og med langt tydeligere inspiration fra monetaristisk og nyklassisk økonomisk teori.

Hvidbogen indeholdt tre kapitler. Et der omhandlede arbejdsmarkedets strukturproblemer, et der omhandlede efter- og videreuddannelsesindsatsen, og et der omhandlede dagpengesystemet. Kaj Kjærsgaard fortæller, efter at have fundet hvidbogen frem efter mange år i papkassen på loftet, at han blev overrasket over, hvor meget det indledende kapitel om strukturproblemerne egentlig fyldte.

"Det der står i kapitel et var ikke vores kop te i Arbejdsministeriet. Vores bidrag var især at lancere forskellige modeller for ændringer af dagpengesystemet, vi ville gøre op med det vi så som misbrug af supplerende dagpenge. Jeg anerkender at der var kommet nye spillere på banen: Dem fra

⁵⁹⁸ Interview med Kaj Kjærsgaard 14. september 2005.

⁵⁹⁹ Folketingets forhandlinger, 1988/1989: spalte 4412-4419.

⁶⁰⁰ Folketingets forhandlinger, 1988/1989: spalte 5460-5463.

*Skatteministeriet. Og det er givet, at de havde stor indflydelse på hvordan hvidbogen kom til at se ud.*⁶⁰¹

Per Bach Jørgensen husker ikke, at embedsmændene i Skatteministeriet havde en fremtrædende rolle i tilblivelsen af netop hvidbogen, og mener at Kaj Kjærsgaard overdriver deres betydning.⁶⁰² Ikke desto mindre blev lønstivhed fremdraget som et hovedelement i begrebet strukturproblemer på arbejdsmarkedet. Hvidbogen hæftede sig først og fremmest ved lønnens manglende evne til at tilpasse sig ledighedssituationen som den dybere årsag til ledigheden.

Når ledigheden i Danmark steg med 1 %, reducerede det kun lønstigningstakten med ½ %, hvilket var udtryk for væsentligt mere lønstivhed end blandt de øvrige OECD lande, blev det anført. Den flade lønstruktur og det høje dagpengeniveau holdt de danske lønninger på et alt for højt niveau. Det resulterede i at en række jobs aldrig blev oprettet, og at en række arbejdsløse aldrig fik job. For det kunne jo slet ikke svare sig for de arbejdsløse, at tage arbejde til den løn de var berettiget til i kraft af deres kvalifikationer.⁶⁰³

I hvidbogen anså man det for nødvendigt at øge incitamentet til lavtlønsjobs, og her udgjorde dagpengesystemet et betydeligt strukturproblem i kraft af den høje kompensationsgrad på 90 % for de lavest lønnede grupper. *"Indkomsttabet er så lille, at dette og den negative sociale virkning af ikke at have tilknytning til en arbejdsplads overskygges af fordelene ved den øgede fritid. Systemet kan derved give anledning til en i den forstand frivillig arbejdsløshed."*⁶⁰⁴

Det høje dagpengeniveau gjorde det også acceptabelt for lønmodtageren, at arbejdsgiveren sendte vedkommende ud i midlertidige arbejdsløshedsperioder, når der ikke lige var noget at lave. Herved fik dagpengereglerne som konsekvens at:

*"Arbejdsgiverne har ringe incitament til at organisere produktionen, så arbejdskraften i højere grad blev anvendt fuldt ud året igennem. Det kan tværtimod være en fordel for disse virksomheder at knytte en større arbejdsstyrke end nødvendigt til virksomheden, som kan stå til rådighed ved uventede produktionsstigninger."*⁶⁰⁵

Hvidbogen var i sin analyse mere entydig, end DØR rapporten havde været. Den indeholdt dog ingen politikanbefalinger som sådan. Hvidbogen var en teknisk udredning og oplæg til forhandlinger, hvor regeringen ikke havde lagt sig fast på bestemte løsninger.

Mens vismændene havde foreslået, at dagpengesystemet blev finansieret med et bloktilskud fra staten, således at arbejdsløshedsforsikringen blev dyrere ved højere ledighed, så blev det i hvidbogen fremlagt som en mulighed, at ændre dagpengesystemet til en model med obligatoriske forsikringer efter kontinentaleuropæisk model, for at imødekomme presset fra det indre marked. Ligesom vismændene lagde hvidbogen også vægt på opkvalificering af arbejdsstyrken for at modveje arbejdsløshedens skæve fordeling. Men i hvidbogen blev det fremhævet, at hvis efteruddannelsen skulle finansieres med øgede skatter, ville det have en negativ indvirkning på beskæftigelsen i kraft af mindsket arbejdsudbud. Herefter lagde hvidbogen op til, at man kunne finansiere efteruddannelse med brugerbetaling og mere økonomisk handlefrihed til uddannelsesinstitutionerne, så de fik mulighed for at tjene penge. Endelig foreslog hvidbogen, at man begrænsede den utilsigtede anvendelse af supplerende dagpenge og indførte karensdage.⁶⁰⁶

⁶⁰¹ Interview med Kaj Kjærsgaard 14. september 2005.

⁶⁰² Korrespondance med Per Bach Jørgensen 23. december 2005.

⁶⁰³ Hvidbog om arbejdsmarkedets strukturproblemer, maj 1989: 17-23.

⁶⁰⁴ Hvidbog om arbejdsmarkedets strukturproblemer, maj 1989: 27.

⁶⁰⁵ Hvidbog om arbejdsmarkedets strukturproblemer, maj 1989: 31.

⁶⁰⁶ Hvidbog om arbejdsmarkedets strukturproblemer, maj 1989: 70-75, 132.

Anders Eldrup fra Finansministeriet kommenterer hvidbogen således, efter kort at have fået genopfrisket dens indhold: *"Det tyder på, at det var Anders Fogh og hans folk der stod bag. Sådanne udmeldinger var ikke mainstream i Finansministeriet. Kompensationsgrader med videre var ikke noget, vi var optaget af i Finansministeriet."*⁶⁰⁷ Palle Simonsen, finansministeren på daværende tidspunkt, husker ikke hvidbogen, men fortæller at han ikke troede på, at der fandtes en strukturlighed af den karakter, der beskrives i hvidbogen.⁶⁰⁸

Mikael Trier, ansat i Økonomiministeriet, som også var med i udvalget, der lavede hvidbogen, fortæller at den radikale økonomiminister Niels Helveg gik stærkt ind for projektet, og bemærker i øvrigt om Niels Helveg, at han var glad for ordet incitamentsstruktur.⁶⁰⁹ Dette fortæller også Niels Helveg selv. Det var via hvidbogen økonomiministeren blev opmærksom på det mærkelige ord NAIRU: *"Jens Thomsen (den nye departementschef, red.) fortalte mig hvad det betød. Det niveau af arbejdsløshed som man ikke kan komme ned under, uden at inflationen begynder at stige,"* udtaler Niels Helveg.⁶¹⁰

Betød det at Niels Helveg og hans ministerium var på linie med de problemopfattelser, som udgik fra Skatteministeriet? Det skal man nok være varsom med at konkludere. De radikale og Venstre var nok enige om delelementer af arbejdsmarkedspolitikken, men det betød ikke, at Økonomiministeriet og Skatteministeriet var enige om den generelle økonomiske politik. Mikael Trier fra Økonomiministeriet bekræfter, at Skatteministeriets embedsmænd var fortalere for at indlægge dynamiske effekter i beregningerne af effekten af skattenedsættelser, hvad de ikke var i Økonomiministeriet.⁶¹¹

En sidste indflydelseskilde på hvidbogen var de før omtalte Århus-økonomer, der havde gjort sig bemærket med deres registerdata, og som i deres tilgang havde udpræget fokus på incitamentsstrukturer, hvorfor navnlig Skatteministeriets folk havde ladet sig inspirere af dem. De to økonomer Peter Jensen og Niels Westergaard-Nielsen havde leveret bilag til hvidbogen, og havde dermed stimuleret de konklusioner, der blev draget i den. Kaj Kjærsgaard fra Arbejdsministeriet, kommenterer på retorikken i hvidbogen og Århus-økonomernes betydning:

*"Den retorik der anvendes i hvidbogen er arvet fra Friedman, men det skal man ikke overfortolke derhen, at vi embedsmænd nu var blevet monetarister. Vi skrev det ikke for at skubbe ansvaret for arbejdsløsheden bort fra regeringen. Vi mente at ansvaret var bredt funderet. Keynesianismen var ikke død af den grund. Vi der før havde været rendyrkede keynesianere, havde fået et mere nuanceret syn på årsagerne til arbejdsløshed, uden at vi derfor praktiserede den modsatte vare. Og med hensyn til Århus-økonomerne... Vi vidste godt hvem de var, og hvad de stod for. De fik ikke så stor indflydelse."*⁶¹²

I Det økonomiske Råds forårsrapport fra 1989, var der delvis opbakning til regeringens politiske initiativer. Vismændene bakkede op om vurderingen, som også regeringens embedsmænd havde foretaget, at såfremt EU kommissionens udspil til skatte- og afgiftsharmonisering af selskabsskat, moms og punktafgifter blev vedtaget, kunne det koste staten op til 40 milliarder kroner. Vismændene tvivlede dog på, om forslaget ville blive vedtaget i sin helhed.

Desuden understregende vismændene at hvis Danmark valgte at omlægge indkomstskattesystemet efter kontinentaleuropæisk model med større vægt på lønmodtager- og arbejdsgiverafgifter, kunne det belaste erhvervslivets konkurrenceevne i indfasningsperioden, fordi den forventede løntilpasning

⁶⁰⁷ Interview med Anders Eldrup 3. juni 2005.

⁶⁰⁸ Interview med Palle Simonsen 2. juni 2005.

⁶⁰⁹ Interview med Mikael Trier 14. juni 2005.

⁶¹⁰ Interview med Niels Helveg, 16. juni 2005.

⁶¹¹ Samtale med Mikael Trier, november 2005.

⁶¹² Interview med Kaj Kjærsgaard 14. september 2005.

– i bedste fald – ville ske langsomt.⁶¹³ Generelt afspejler DØR rapporterne fra disse år, at man bakkede op om ønsket om en stram finanspolitik, og tilskrev årsagerne til den svage økonomiske vækst, ikke den nuværende politik, der virkede efter hensigten, men eftervirkningerne af forbrugs- og lønfesten i 1986-1987.⁶¹⁴

I Finansministeriet fortsatte finansredegørelserne fra 1988 og 1989 i det samme spor som 1987-redegørelsen anlagde. For at imødegå flaksehalse på arbejdsmarkedet skulle arbejdsmarkeds- og erhvervsuddannelserne udbygges, ligesom der skulle føres en mere aktiv erhvervspolitik. For de offentlige udgifter gjaldt det, at niveauet skulle være uændret.⁶¹⁵

I 1990 udgaven af finansredegørelsen var retorikken blevet en anden. Et forhold der faldt sammen med, at Palle Simonsen havde trukket sig som finansminister, og var blevet erstattet af Henning Dyremose. Sidstnævnte havde været minister for det ministerium, der udarbejdede hvidbogen om arbejdsmarkedets strukturproblemer, som der også refereres eksplicit til i Finansredegørelse 1990, i det lange afsnit om arbejdsmarkedet.⁶¹⁶

I Finansredegørelse 1990 tog man især det danske dagpengesystem under lup, i det man diagnosticerede, at det var heri man kunne finde en stor del af de strukturproblemer, der var skyld i, at øget beskæftigelse i Danmark resulterede i øgede lønstigninger og forringet konkurrenceevne. Det danske dagpengesystem blev sammenlignet med Sverige og (Vest)Tyskland.

I Sverige havde man en ydelsesstruktur, der var meget lig den danske, og en sådan struktur var som udgangspunkt uhensigtsmæssig, da den gav ringe økonomisk incitament til at søge arbejde. *”En høj kompensationsgrad bevirker, at det bliver mindre økonomisk belastende at vente med – eventuelt helt at undlade – at påtage sig arbejde.”*⁶¹⁷ Den negative indvirkning på søgeadfærden som det høje ydelsesniveau i Sverige medførte, havde man modvirket i kraft af en stærk rådighedsforpligtigelse:

*”Det incitament, der udgår fra dagpengesystemet (i Sverige, red.), er således ringe. Der er i stedet to andre aktive instrumenter over for de ledige: For det første rådighedsforpligtigelsen, som kan anvendes med styrke på grund af et stort udbud af ledige pladser. For det andet krav/tilbud om uddannelse, der fremsættes over for de ledige meget hurtigt efter ledighedens indtræden, altså endnu inden tab af erhvervskompetence, indlæringssevne og selvtilid for alvor er sat ind.”*⁶¹⁸

På grund af den høje ledighed i Danmark kunne man ikke håndhæve rådighedsforpligtigelsen i Danmark i samme grad, som man kunne det i Sverige, hvorfor Finansredegørelsen i stedet foreslog, at man indrettede dagpengesystemet i højere grad ligesom i (Vest)Tyskland. Her var der mere økonomisk incitament til at søge job, fordi dagpengeudbetalingerne var faldene over tid, og fordi den større egenbetaling for den enkelte forsikrede gav et større incitament til løntilbageholdenhed, sådan som det også anføres i hvidbogen fra maj 1989 og DØR rapporten fra juni 1988.

Finansredegørelsen gjorde samtidig opmærksom på, at selvom en reform af dagpengenes finansiering ville reducere strukturledigheden betydeligt, så bestod strukturproblemerne på arbejdsmarkedet af to komponenter, og der ville stadig være en hvis mængde svage ledige, dem med lange arbejdsløshedsperioder, som nok ikke ville komme i arbejde, blot fordi de fik et stærkere økonomisk incitament hertil. De manglede nemlig i høj grad kvalifikationer, hvorfor man skulle gøre mere ud af efteruddannelsesindsatsen. Det blev vurderet at man burde kunne flytte ressourcer

⁶¹³ Albrekt Larsen & Goul Andersen, 2004: 143.

⁶¹⁴ Marcussen, 1998: 122-123.

⁶¹⁵ Finansredegørelse, 1988: 11. Finansredegørelse, 1989: 11.

⁶¹⁶ Finansredegørelse, 1990: 76.

⁶¹⁷ Finansredegørelse, 1990: 79.

⁶¹⁸ Finansredegørelse, 1990: 90.

fra folkeskolen over på efteruddannelse, og på den måde reducere strukturløsheden uden at øge de offentlige udgifter.⁶¹⁹

En anden trend i Finansredegørelsen var, at den havde annammet de skattepolitiske overvejelser om skattens forvridende effekter som Skatteministeriet havde publiceret i Skattepolitisk Redegørelse. Samtidig gjorde man – ligeledes i Skatteministeriets ånd – op med troen på, at man kunne justere den økonomiske politik efter konjunkturerne. *”Hyppige ændringer i finanspolitikken opfattes snarere destabiliserende på forventningsdannelsen med det resultat, at der træffes uhensigtsmæssige beslutninger i den private sektor.”*⁶²⁰

Man kan argumentere for, at Finansministeriet allerede i praksis var gået bort fra at styre økonomien på kort sigt (1-2 år) via finanspolitikken, og i stedet gennemførte makroøkonomisk planlægning med mellemlangt sigt (4-5) år. Men under alle omstændigheder er det første gang at man tager eksplicit afstand for fine-tuning af finanspolitikken, og det er meget muligt, at det er indflydelsen fra Anders Fogh og Skattepolitisk Sekretariat, man kan spore her.

Hvad der formentligt også stammede fra Skatteministeriet, var betragtningerne om, at det høje skattetryk i Danmark, havde været med til at skabe underskuddet på betalingsbalancen. Denne betragtning stod i modsætning til Finansministeriets politik under Palle Simonsen, hvor skattetrykket var steget, med det udtalte formål at begrænse det private forbrug, der førte til øget import. Nu blev det anført, at de høje skatter formentlig mindske arbejdsudbuddet, og at de høje afgifter gjorde det svært for danske virksomheder at konkurrere til skade for betalingsbalanceudviklingen.⁶²¹

Man må spørge sig selv, hvorvidt det var en tilfældighed, at det var med Finansredegørelse 1990, at de nye problemstillinger i den økonomiske tænkning vandt indpas. Der var kommet en ny finansminister, men var hans grundholdning på linie med Anders Foghs?

Henning Dyremose blev betragtet som værende på Palle Simonsens linie internt i partiet, og ingen af de mange interviewede forbinder ham med stærke ideologiske udmeldinger. Palle Simonsen fremhæver at han selv og Henning Dyremose var ret ens, når det kom til politiske holdninger, men tilføjer: *”Venstre havde gjort meget for at stemple mig som socialdemokrat, og derfor havde Dyremose behov for at distancere sig fra mig.”*⁶²²

Anders Eldrup tilføjer, på linie med de fleste andre interviewede, at Henning Dyremose grundlæggende var ret pragmatisk anlagt, og ikke gik så meget op i, hvad der stod i en given publikation. Når alt kommer til alt, var det bare ord.⁶²³

Henning Dyremose selv betyder at han altid har gået op i strukturproblemer på arbejdsmarkedet. Og når man tager i betragtning, at det var ham der foranledigede, at der blev udarbejdet en hvidbog om emnet, så er det vel ikke nogen tilfældighed, at han tog disse betragtninger med sig over i Finansministeriet.⁶²⁴

Udmeldingerne vedrørende sammenhængen mellem skattetrykket og betalingsbalancen og det uhensigtsmæssige i fine-tuning, var dog næppe noget der havde indsneget sig på diktat fra Henning Dyremose. Her er det muligt, at det var hans pragmatiske sindelag, der lod Skatteministeriets problemopfattelse få indpas i Finansredegørelsen. Henning Dyremose fortæller:

⁶¹⁹ Finansredegørelse, 1990: 100.

⁶²⁰ Finansredegørelse, 1990: 15.

⁶²¹ Finansredegørelse, 1990: 17.

⁶²² Interview med Palle Simonsen 2. juni 2005.

⁶²³ Interview med Anders Eldrup 3. juni 2005.

⁶²⁴ Korrespondance med Henning Dyremose 10. marts 2006.

*"Jeg betragter det som ren nonsens, at jeg skulle være ligeglad med indholdet af Finansredegørelserne. De lå mig meget på sinde, men hvis nogen har sagt, som du (afhandlingens forfatter, red.) giver udtryk for, at: "det var jo bare ord," så kan det skyldes, at jeg som finansminister i en mindretalsregering under stærkt politisk pres havde en meget pragmatisk tilgang til det at skabe resultater, når jeg blot sammen med Eldrup og Rosted kunne se, at det trak i den rigtige retning."*⁶²⁵

I Økonomiministeriet spores indflydelsen fra Skatteministeriet ikke, snarere tværtimod. Efter at departementschef Jens Thomsen var trådt til i 1988, havde Finansministeriets ADAM model, som Skatteministeriets folk anså som keynesiansk og dermed fejlbehæftet, fundet adgang til ministeriets analyser i Økonomisk Oversigt.⁶²⁶

I Økonomisk Oversigt fra februar 1990 gennemgik man emnet strukturreformer i økonomisk politik i de industrialiserede lande. Kapitlet opsummerede en række reformer, der havde været gennemført i udlandet, for eksempel på dagpengeområdet. Denne gennemgang resulterede dog ikke i konkrete anbefalinger. I stedet nævnes det, at det bestemt ikke var entydigt, hvilke kausale sammenhænge der gjaldt på arbejdsmarkedet, og hvilke praktiske tiltag der derfor var hensigtsmæssige.⁶²⁷ – Selvom Niels Helveg i retrospektiv har erklæret sig for hardliner i arbejdsmarkedspolitikken, så kom det ikke til udtryk i ministeriets publikationer i hans ministertid.

De nye ideers betydning for partiernes holdninger og den førte politik i praksis

Alle de interviewede embedsmænd har været enige om, at man ikke skal overvurdere betydningen af det nye paradigme, der bredte sig i regeringens udgivelser. Argumentet herfor er, at de nye ideer ikke kom til udtryk i praksis. Det er korrekt at Århundredets Plan ikke blev til noget, ligesom regeringen heller ikke i de efterfølgende år kunne komme igennem med hverken en skattereform eller en reform af dagpengesystemet. Men hermed er det også godtgjort, at de nye ideer fik betydning, idet de bidrog til at skabe så store meningsforskelle mellem den siddende mindretalsregering og de øvrige partier, at det lammede hele den politiske proces.

På samme måde som efter SV regeringens sammenbrud foregik der i slutfirserne en stigende polarisering mellem holdningerne i dansk politik, idet Venstre og Konservative bevægede sig længere mod højre. De nye ideers indflydelse kan på kort sigt aflæses i forandringer i partiernes holdninger, og på længere sigt kan deres indflydelse spores ved, at de blokerede for politiske reformer i flere år. I det følgende vil det blive gennemgået hvorledes partierne ændrede holdninger til lønudviklingen, dagpengesystemet og skattepolitikken i slutfirserne. Endelig vil der blive fulgt op på udviklingen vedrørende arbejdsmarkedspensionerne. I næste afsnit vil de fejlslagne forhandlinger om en skattereform blive gennemgået, og arbejdsmarkedspolitikens skæbne er et af emnerne i næste kapitel.

Når det kommer til overenskomster og lønforhold, ses der en skærpelse af Venstre og de konservatives holdninger i slutfirserne. De konservative udmeldte at lønudviklingen skulle afspejle udviklingen i produktiviteten og Venstre er citeret for at vurdere situationen i 1988 således: *"Vi nærmer os stærkt den situation, hvor det kan blive nødvendigt med direkte lønnedgang,"* og i 1989 ønskede alle KVR regeringens partier en lavere bruttoløn til gengæld for lavere trækprocenter.⁶²⁸ Det er interessant at Venstre i 1988 var det første parti, der forlangte lønnedgang, hvad der herefter blev et samlet krav fra KVR partierne (det var nok ikke noget, som de radikale oprigtigt gik ind for, men i kraft af deres deltagelse i regeringen, var det blevet til deres officielle politik).

⁶²⁵ Korrespondance med Henning Dyremose 10. marts 2006.

⁶²⁶ Trier, 1997: 115.

⁶²⁷ Økonomisk Oversigt, februar 1990: 151-155.

⁶²⁸ Håndbog i dansk Politik, 1988: 57-58. Håndbog i dansk Politik, 1989: 57-58.

Socialdemokraternes modtræk til argumentationen om at arbejdsmarkedet indeholdt nogle strukturproblemer, der udløste inflation, var i 1988 at kræve, at staten dikterede lønrammen. *"Lønmodtagere og arbejdsgivere skal ikke indgå frie aftaler om løn."* Hvad omfang lønnen skulle have, blev gjort klart i 1989. Den disponible realløn skulle være uændret for store dele af befolkningen, men produktiviteten skulle op. Til gengæld for den stramme lønpolitik, hedder det i 1990, skulle staten så søge at undgå at lancere yderligere afgifter, når arbejdsmarkedets parter havde indgået forlig.⁶²⁹ Man kan sige, at der forekommer en vis konvergens mellem partierne på lønspørgsmålet, idet alle går ind for en yderligere begrænset lønudvikling. Men forskellene bliver alligevel større i slutfirserne. Socialdemokratiet vil have mere statsindblanding, mens de borgerlige trækker stadig mere i retning af markedskonforme løsninger.

På dagpengespørgsmålet ses der også stigende divergens. I 1988 indgik alle partier et forlig om en forhøjelse af dagpengesatserne, hvor man kunne mødes ved en regulering på 10 %. Allerede året efter ville de konservative spare 6 milliarder på dagpenge, og Venstre mente, som de havde gjort siden 1986, at der i praksis var fuld beskæftigelse; at maksimalt 70.000 af de ledige reelt stod til rådighed for arbejdsmarkedet. I 1990 havde alle KVR partier optaget parolen om, at a-kasse kontingentet skulle stige ved høj ledighed i den pågældende a-kasse. Socialdemokraterne kunne ikke støtte op om de forslag, men var dog enige med regeringen om at indføre, at arbejdsgiveren skulle betale første ledighedsdag.⁶³⁰

På skatteområdet var det muligt for alle de fire gamle partier at opnå enighed frem til 1989. Fra 1990 stod uenigheden tydeligt frem. KVR ville fjerne 6 % skatten, og bedyrede at der skulle gennemføres skattelettelser for 31 milliarder frem til 1994, hvad der blev fulgt op med en argumentation om, at det var nødvendigt af hensyn til den økonomiske integration i EU. Socialdemokratiets udmeldinger, derimod, var helt analoge med regeringens gamle linie: Partiet advarede mod at love skattelettelser. Den private sektor skulle vokse, mens de offentlige udgifter skulle holdes i ro. Lønningerne skulle holdes lavere end i udlandet, og pensionsopsparing skulle indføres som en del af lønnen, for at sikre en tilstrækkelig opsparing.⁶³¹

Efter man havde indgået fælleserklæringen i december 1987, var der blevet nedsat et udvalg med embedsmænd og LO repræsentanter (i daglig tale benævnt Hassenkamudvalget efter udvalgsformand Henrik Hassenkam), der skulle behandle spørgsmålet om arbejdsmarkedspensioner (AMP). Det viste sig snart, at LO var parat til at kæde spørgsmålet om løndannelse og pension sammen. Det kom imidlertid aldrig til egentlige forhandlinger mellem LO og regeringen. Hvorfor? Svaret skal findes i det generelle kursskifte i regeringens politik, som er blevet dokumenteret i dette kapitel. Poul Schlüter skiftede strategi, da han lancerede sine ideer om en lønnedgang i forbindelse med nytårstalen ved indgangen til 1989. I artiklen *Det danske pensionssystemes endelige udformning* (2003), giver politolog Christoffer Green-Pedersen sin version af, hvorfor regeringen ændrede holdning til APM:

"Forklaringen på regeringens kursskifte skal findes i uenighed internt i regeringen. Fra de offentlige udtalelser er det klart, at Venstre hellere så, at pensionsspørgsmålet blev løst gennem private pensionsordninger. Den magt som de overenskomstbaserede løsninger ville give fagbevægelsen, var Venstre ikke begejstret for.

Et oplæg fra Anders Fogh Rasmussens skatteministerium i forbindelse med nedsættelsen af arbejdsmarkedspensionsudvalget viser også, at Venstre ønskede en præmieret privat opsparing som

⁶²⁹ Håndbog i dansk Politik, 1988: 45. Håndbog i dansk Politik, 1989: 57. Håndbog i dansk Politik, 1990: 43.

⁶³⁰ Håndbog i dansk Politik, 1988: 84-85. Håndbog i dansk Politik, 1989: 73-74, 84. Håndbog i dansk Politik, 1990: 83-85.

⁶³¹ Håndbog i dansk Politik, 1989: 401. Håndbog i dansk Politik, 1990: 252-253. Håndbog i dansk Politik, 1991: 254.

supplement til arbejdsmarkedspensioner samt individuel ret til at bestemme anbringelsen af pensionsmidler. Det sidste som et forsøg på at forhindre fagforeningsdominerede fonde.

Mere generelt var det også klart, at Venstre med Anders Fogh Rasmussen i spidsen ønskede, at den økonomiske politik fokuserede på skattelettelse, som så skulle resultere i løntilbageholdenhed, frem for den konservative finansminister Palle Simonsens linje, der byggede på samarbejde med arbejdsmarkedet parter. Med sine udtalelser lagde statsministeren sig klart op ad Venstre.”⁶³²

Derfor var Palle Simonsen da også i en svær position ved overenskomstforhandlingerne i 1989. Han ville gerne have indført APM i overenskomsten med statens ansatte, men det var ikke længere regeringens politik, så det kunne han ikke så godt stille som krav til forhandlingerne. Omstændighederne faldt dog gunstigt ud. APM blev en del af overenskomsten for kommunalt ansatte, og de forhandlinger fandt sted før forhandlingerne med statens ansatte. Herved kunne Palle Simonsen bedre legitimere overfor Venstre, at der kom kollektive aftaler på området, hvad det da også endte med. I 1989 fik både de kommunalt og de statsligt ansatte APM som en del af overenskomsten.⁶³³

Herefter stod det stille med spørgsmålet om APM. Socialdemokratiet ønskede en obligatorisk ordning indført ved lov, men det blev ikke til noget. På den parlamentariske arena var udviklingen gået i stå efter regeringens kursskifte. Regeringen fulgte heller ikke op på dens tidligere udmeldinger om, at den ville gennemføre støttelovgivning, hvis APM blev den del af overenskomsterne. I LO blev man enige om, at man ville forlange APM ved overenskomstforhandlingerne i 1991.⁶³⁴

Nye forhandlinger om skattereform udløser valg med nederlag til regeringen

Som det fremgår af det ovenstående, havde Poul Schlüter en udpræget succes med at disciplinere de radikale ved at optage dem i regeringen. Det kunne synes som et paradoks, at det var da de radikale, der opfattede sig selv som et midterparti, kom med i regeringen, at den begyndte at orientere sig mod højre. Men Poul Schlüter havde vurderet det rigtigt, at han bedre kunne styre dem i regeringen end udenfor.

Det gav dog på ingen måde hans regering mere politisk mulighedsrum. Samtidig med at de radikale var blevet optaget i regeringen, var CD og Kristeligt Folkeparti blevet smidt ud, og det på en lidet hensynsfuld måde, hvad der havde gjort navnlig CD meget bitre. Poul Schlüter indså efter Planens forlis, at det var en fejltagelse at smide de små midterpartier ud. Han opsøgte derfor, med mandat fra Uffe Ellemann-Jensen, CD's leder Erhard Jacobsen med et tilbud om at indtræde i KVR regeringen. Det afviste Erhard Jacobsen.⁶³⁵ Medmindre at der kunne udarbejdes et helt nyt regeringsgrundlag for en femkløverregering. Men det blev ikke til noget, for de radikale mente, at en regeringsudvidelse var fuldstændig uaktuel.⁶³⁶

I 1990 genoptog man igen forhandlingerne om 6 % skatten. Efter Planens sammenbrud, havde LO beklaget sig over Socialdemokratiets manglende samarbejdsvilje, og det tog man til efterretning.⁶³⁷ LO formand Finn Thorgrimson havde i en kronik i Det fri Aktuelt den 28. december 1989 skrevet: ”Det er beskæmmende og uansvarligt, hvis den samarbejdslinie om den økonomiske politik,

⁶³² Green-Pedersen, 2003: 372.

⁶³³ Albrekt Larsen & Goul Andersen, 2004: 87.

⁶³⁴ Green-Pedersen, 2003: 374.

⁶³⁵ Jacobsen, 2002: 179.

⁶³⁶ Fonsmark, 1992: 228.

⁶³⁷ Bille, 1998: 75.

*som de fleste tilsyneladende ønsker, ikke kan slå igennem i praktisk politik på grund af Christiansborg-politikernes gensidige berøringsangst.*⁶³⁸

KVR regeringen ville gerne have en skattereform, og ifølge Poul Schlüter var de radikale meget frustrerede over, at det ikke lykkedes at opnå forlig med socialdemokraterne.⁶³⁹ Derfor genoptog man forhandlingerne, men egentlig var situationen i 1990 ikke så forskellig fra den i 1989, da man på begge sider på forhånd havde lagt sig hårdt fast med sine krav.

Regeringen havde spillet således ud, at finanslovsforslag, skattereform og dagpengereform var kædet sammen, og Poul Schlüter havde gjort en afskaffelse af 6 % skatten til et kabinetsspørgsmål.⁶⁴⁰ Fra Socialdemokratiets årsmøde meldte man ud at man kunne acceptere skatteomlægninger, men ikke skattelettelser. Det radikale Venstres landsmøde præciserede at fjernelsen af 6 % skatten ikke skulle ske ved besparelser på den offentlige sektor, sådan som Anders Fogh havde foreslået.⁶⁴¹ Under forhandlingerne optrådte Socialdemokratiet meget imødekommende. Svend Auken fortæller:

*"Meget tidligt i forløbet fik vi et tilbud fra regeringen, som vi tog positivt imod. Jeg sagde bagefter, at på det grundlag kunne vi umuligt stemme imod finansloven, og at der var gode muligheder for at lave en aftale. Der var imidlertid et hængeparti på skatteområdet, hvor der skulle skaffes et milliardbeløb for at finansiere regeringens ønsker om skattelettelser. Ellers ville vi ikke være med til at lave en aftale om regeringen."*⁶⁴²

Det blev dette hængeparti, der i sidste ende skilte parterne, således at forliget faldt på gulvet, og der blev udskrevet folketingsvalg. Regeringen spillede denne gang ud med ufinansierede skattelettelser, men det blev afvist af Socialdemokraterne. I den borgerlige selvforståelse er sammenbruddet blevet udlagt således, at det var CD's afstandstagen fra de planlagte skattelettelser, og deres antydning af at de kunne støtte en socialdemokratisk regering, der fik socialdemokraterne til at tænke taktisk og trække sig ud af forhandlingerne.⁶⁴³

Svend Auken medgiver at han havde gjort sig taktiske overvejelser, men disse gik på, at han mente at kunne vinde politiske points på at tage afstand fra ufinansierede skattelettelser. Efter forhandlingerne officielt var brudt sammen, opsøgte Svend Auken og Mogens Lykketoft Poul Schlüter og Henning Dyremose, for at fremlægge et sidste tilbud, som blev afvist af en opgivende Poul Schlüter. Svend Auken forklarer:

"Vi lagde forslag frem om hvordan de tre milliarder der manglede dækning for kunne finansieres. Det skulle ske ved at lukke huller i skattelovgivningen. Men regeringen insisterede på ufinansierede skattelettelser. Jeg førte en hård linie, og sagde at der skulle være dækning på budgettet.

Det der med dynamiske effekter troede jeg ikke på. I de år var jeg formand for en arbejdsgruppe under SAMAK (samarbejdet mellem de nordiske Socialdemokratier), hvor vi diskuterede dynamiske effekter. Vi nåede frem til, at det man burde gøre var, at holde en jævn budgetpolitik. Det har præget vores tankegang siden. Den svenske finansminister Feldt var en afviger, han prøvede en ufinansieret skattesænkning i håb om at opnå dynamiske effekter, men det virkede slet ikke.

Vi var livrædde for at ryge ind i en situation som den tilsvarende 1970'erne. Brændt barn skyr ilden. Vi ville ikke have et stort budgetunderskud igen. Med mig som formand var der ingen der troede, at vi

⁶³⁸ Nyrup, 2005: 303.

⁶³⁹ Schlüter, 1999: 250.

⁶⁴⁰ Kristiansen, Larsen & Ulveman, 1992: 260.

⁶⁴¹ Bille, 1998: 88-89.

⁶⁴² Larsen, 1999b: 165.

⁶⁴³ Engell, 1997: 359. Fonsmark, 1992: 238.

ville rykke til højre. Min sårbarhed lå på økonomisk ansvarlighed, og derfor var det gudsvelsignet, at jeg kunne sige nej til ufinansierede skattelettelser.”⁶⁴⁴

Det var kun tre milliarder kroner, der skilte regering og opposition, så et forlig burde have været mulig. Hvordan kunne det gå til, at Poul Schlüter lod Svend Auken få den fjer i hatten, der fjernede hans image som økonomisk uansvarlig, og i stedet lod det skudsmål tilfalde regeringen? Svaret ligger formentlig i, at Poul Schlüter var under stort pres. Dels fra hans egen ultimative udmelding om at 6 % skulle afskaffes, eller han ville udskrive valg. Dels fra Venstre, hvor der var gryende utilfredshed med udsigten til et forlig med Socialdemokratiet. Og endelig dels fra den borgerlige presse, Berlingske Tidende, Jyllandsposten og B.T., der på lederplads advarede Poul Schlüter om at gå på kompromis.⁶⁴⁵

Denne udlægning styrkes af Anders Fogh, der i et tilbageblik fortæller følgende om forhandlingerne:

”En aften på Marienborg kom socialdemokraterne med et overraskende udspil, som gik ud på, at vi kunne komme af med 6 % skatten, hvis vi ville acceptere indførelsen af en bruttoskat. I Venstres Folketingsgruppe kunne ingen se perspektivet i det forlig, hvis skatten endte med at være den samme, blot sammensat på en ny måde. Regeringen ville blive til grin i det borgerlige bagland, og jeg måtte meddele Schlüter, at på det grundlag kunne Venstre ikke støtte en aftale. Det tog han til efterretning.”⁶⁴⁶

På denne måde have Anders Fogh og Venstre indsnævret Poul Schlüters handlemuligheder så meget, at han ikke kunne indgå et forlig med Socialdemokratiet, og derfor så sig nødsaget til at udskrive valg. Meningsmålingerne var dårlige, og både Niels Helveg og Anders Fogh rådede Poul Schlüter til at opgive at afskaffe 6 % skatten nu og nøjes med at gennemføre andre ting. Det afviste Poul Schlüter, og Anders Fogh forklarer hvorfor:

”Havde han blot droppet kravet om at fjerne 6 % skatten, ville Venstre i offentligheden stå tilbage som dem, der havde kæmpet for skattelettelser, mens de konservative med Schlüter i spidsen endnu engang havde givet op. Jeg indså at Schlüter var blevet presset op i et hjørne af Venstres linie.”⁶⁴⁷

Valget blev en katastrofe for regeringen. Socialdemokraterne vandt 14 mandater. Hvis hertil lægges de nordatlantiske mandater, rådede socialdemokraterne nu over 71 mandater. Venstre fik et godt valg (+syv mandater), hvad der dog blev mere end modvejet af andres tab. De radikale gik tre mandater tilbage, de konservative gik fem mandater tilbage, og Fremskridtspartiet gik fire mandater tilbage. CD og Kristeligt Folkeparti fik uændret mandattal, mens SF satte ni mandater over styr.

Mandatfordelingen efter valget 12. december 1990

SF	S	R	CD	KRF	K	V	FRP
15	69	7	9	4	30	29	12

Kilde: Hein Rasmussen, 2004: 142.

Valganalyserne viste efterfølgende, at Socialdemokratiet havde vundet stemmer ved deres krav om fuld finansiering af skattelettelser. Det forhold at KVR var rykket mod højre, gjorde plads på midten. Og Svend Auken optrådte meget moderat og tilbageholdende gennem hele valgkampen (hvad der fik de konservative til at udtale, at han virkede, som om han var på valium, siden han kunne beherske sig så meget). Valgresultatet kunne have givet arbejderflertal, hvis det ikke havde været for stemmespild på venstrefløjen, hvor mange mindre partier stillede op, men ikke nåede over spærregrænsen. Da valgresultatet var en kendsgerning, så det en overgang ud til, at Svend Auken

⁶⁴⁴ Interview med Svend Auken 15. september 2005.

⁶⁴⁵ Kristiansen, Larsen & Ulveman, 1992: 263.

⁶⁴⁶ Larsen, 2003b: 81.

⁶⁴⁷ Larsen, 2003b: 82.

kunne blive statsminister med CD's støtte, men de valgte alligevel i sidste ende at lade Poul Schlüter fortsætte med en KV regering. De radikale havde lidt et forsmædeligt nederlag og trak sig ud af regeringen, og Niels Helveg trak sig som leder af partiet, og gjorde plads til Marianne Jelved som partiets leder.⁶⁴⁸

Drivkræfterne bag den økonomiske politik 1987-1990

Det står klart, at der indtraf et kursskifte i den politiske strategi, der var knyttet til den økonomiske politik i disse år. Hen imod slutningen af 1988 vendte Poul Schlüter på en tallerken, og lancerede pludselig nogle bemærkelsesværdige visioner for dansk politik. Visioner der rummede mulighed for at gennemføre de skattelettelser, som han havde lovet gennem alle årene som statsminister, men som han aldrig havde givet. De forslag der var knyttet til dette kursskifte, var legitimerede med ræsonnementer fra nyklassisk økonomisk teori, der var i opposition til det paradigme, der dominerede den politiske tankegang på det tidspunkt, keynesianismen (se afsnittet Læring og paradigmeskift som forskellige former for forandring, kapitel I). Men hvor kom de nye ideer fra?

Der er for så vidt ikke megen tvivl. De nye tanker kom ind i regeringen med den nye skatteminister Anders Fogh. Han var som nævnt blevet stærkt inspireret af den nyklassiske lære og en af dens fædre, økonomen Robert Lucas, efter et besøg i USA i 1982. Men hvordan kunne han opnå så megen indflydelse? Var det på grund af hans dygtige embedsmænd i Skattepolitisk Sekretariat?

Der er for så vidt heller ikke megen tvivl om, at disse embedsmænd havde meget stor betydning. De var med til at kvalificere Anders Foghs meninger, og fordi de selv var overbeviste om rigtigheden og relevansen i de nye ideer, var de også selv ivrige efter at udbrede dem. I denne henseende havde Anders Fogh og hans embedsmænd fælles interesse. Ikke desto mindre var det Anders Foghs projekt, og det var ham der tog initiativerne. Når hans embedsmænd kæmpede hårdt for hans synspunkter internt i regeringen, gjorde de det på hans vegne og ikke af egen drift. Skattepolitisk Sekretariat udøvede heller ikke nogen mystisk eller hypnotisk indflydelse på de andre ministerier. Når der opstod en dybere uenighed, måtte sagerne klares på ministerniveau. Alligevel må man undre sig: Hvorfor begyndte Finansministeriet og Arbejdsministeriet at kopiere de nye strømninger, der udgik fra Skatteministeriet?

Det var ikke pres fra Anders Fogh eller Skattepolitisk Sekretariat, der var årsagen til paradigmets vandring fra en delmængde af eksperter over i regeringspartierne. Det havde Skatteministeriet slet ikke positionel styrke til. Årsagen til at de nye ideer spredte sig, skal findes hos statsminister Poul Schlüter. Det var ham der efterlyste de nye ideer. Det er meget muligt, at han følte sig handlingslammet og impotent i kølvandet på de mange økonomiske stramninger i 1986. Alle hans forslag blev skudt ned af den økonomiske sagkundskab, og navnlig blev de skudt ned af Finansministeriets embedsmænd. Det var uinspirerende at høre på. Derfor blev han begejstret, da det viste sig at Anders Fogh kunne levere legitimitet til en – i Poul Schlüters øjne – mere progressiv økonomisk politik.

Med til denne historie hører naturligvis de forhold, der også er beskrevet i dette kapitel. At man fejlagtigt troede at vælgerne var tæt på et skatteoprør, og at en ændret politisk profil orienteret mod højre ville sikre øget vælgeropbakning. Der fandtes naturligvis et segment, der ønskede lavere skatter, men de var næppe blevet flere, de var bare begyndt at råbe højere. Man kan altså sige, at Poul Schlüter blev disponeret for det nye paradigme, fordi det gjorde det muligt for ham, at lancere de visioner som han brændte for, og som han troede, ville vække genklang i befolkningen. Var han aldrig blevet præsenteret for de nye ideer, ville han sikkert ikke have troet, at man kunne

⁶⁴⁸ Bille, 1998: 93-95.

gennemføre de forslag han ønskede. Indtil da var han hele tiden blevet fortalt, at man måtte dæmpe forbruget for at mindske importen, og at det umuliggjorde skattelettelse.

Derfor er der ingen tvivl om, at når det nyklassiske paradigme i løbet af et år pludselig bredte sig til både Venstre og de konservative, så skyldtes det regeringens hierarkiske system. Det var statsministeren der bestemte kursen, han kunne fyre og erstatte ministre som han ville, så de måtte hellere rette ind. Poul Schlüter var også en meget enerådig statsminister. Det demonstrerede han, da han efter mødet på Sauntehus i januar 1989 lancerede Århundredets Plan uden på forhånd at have konfereret med sine ministre herom.

Det var altså ikke Anders Fogh der foranledigede paradigmeskiftet, selvom det var ham og hans embedsmænd, der i stort omfang gjorde arbejdet med at ubrede det. De øvrige ministre hjalp også til med at udbrede det nye paradigme, men det gjorde de fordi de rettede ind efter Poul Schlüters signaler, ikke på grund af Anders Fogh selv.

Ekspertene var vigtige i denne proces. Vismandsrapporten fra 1988 gav legitimitet til projektet, men den havde næppe nogen mærkbar indflydelse på for eksempel Anders Foghs problemopfattelse. Han var allerede overbevist. Derimod er det muligt, at rapporten stimulerede Henning Dyremose til at ændre hans opfattelse af begrebet strukturledighed.

Det står altså tydeligt frem, at i den politiske fødekæde befinder eksperterne sig nederst i forhold til graden af magt og indflydelse. De kan bidrage med inspiration og legitimation. Lidt højere oppe i fødekæden findes embedsmændene, der har mere direkte indflydelse. Men de handler efter politisk diktat, og initiativet udgår fra ministeren. I sidste ende er det dog statsministeren, der udstikker kursen for sine ministre.

Statsministeren udstikker dog kun overordnede rammer. Det er så op til de underliggende trin i fødekæden at fylde disse rammer ud og give dem konkret indhold. Poul Schlüter kunne aldrig have gennemført et paradigmeskift selv, han interesserede sig ikke for økonomisk teori eller indretningen af samfundsøkonomien. Han gav blot grønt lys for projektet. Derfor er det alligevel ikke forkert at sige, at Anders Fogh og hans embedsmænd var den egentlige drivkraft i det paradigmeskift, der fandt sted i regeringens problemopfattelse.

Hvorfor lykkedes det ikke at udmønte de nye ideer i praktisk politik? Det lykkedes ikke at gennemføre nogen skatteomlægning, massive offentlige besparelser eller ændre dagpengereglerne. Det skyldtes ganske simpelt, at der ikke var parlamentarisk flertal herfor. Man var løbet tør for politisk kapital. Muligvis havde Poul Schlüter kunnet disciplinere CD, ligesom han havde disciplineret de radikale, hvis han havde haft dem med i regeringen. Men det var i praksis uforeneligt at have de to partier i den samme regering. Det nægtede de radikale.

Det lykkedes heller ikke at skabe et flertal eller styrke den nyklassisk orienterede blok ved folketingsvalget i 1990. Vælgerne orienterer sig ikke efter politiske paradigmer (de er jo, når alt kommer til alt, en analytisk konstruktion opfundet af politologer). De orienterer sig i stedet efter de politikforslag, der følger af paradigmerne, og efter de argumenter der hæftes op på disse forslag.

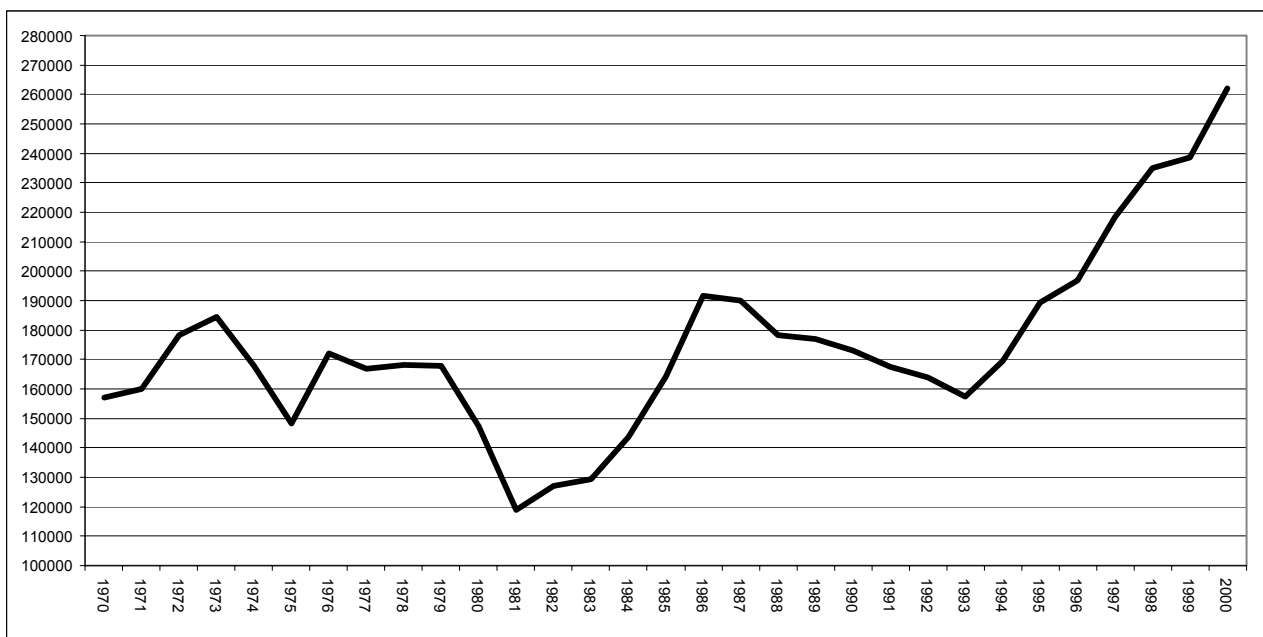
Her viste det sig, at budskabet om lavere skatter slet ikke havde den appel hos vælgerne, som Venstre og de konservative havde antaget. Det lykkedes ikke at knytte nogen fortælling til de nye forslag, der talte til de brede vælgermassers identitet og præferencer. De syntes mere interesserede i den tiltagende ledighed. Kampen på ideerne havde ikke udspillet sig i et folkeligt miljø, og det var svært for en allerede metaltræt regering at lancere dens politik som nyt og epokegørende, selvom det rent faktisk var tilfældet.

Kapitel VI: Keynes vender tilbage (1990-1994)

Overblik og problemstilling

Perioden 1986-1993 var de syv magre år i dansk økonomisk historie. I alle disse år var de faste bruttoinvesteringer støt faldende, samtidig med at væksten stagnerede og ledigheden steg. Det positive modtræk hertil var udviklingen på betalingsbalancens løbende poster. Her blev et langvarigt underskud vendt til et langvarigt overskud. Siden 1990 har der været permanent overskud på betalingsbalancen med året 1998 som eneste undtagelse. Den langsigtede udvikling i de faste bruttoinvesteringer (1995 priser, millioner kroner) er vist på nedenstående graf.

Faste bruttoinvesteringer 1970-2000



Kilde: Danmarks statistik, 2001: 50 års oversigten.

Her ses det tydeligt, hvordan perioden med faldende bruttoinvesteringer 1986-1993 var udsædvanlig lang sammenlignet med andre nedgangsperioder. Hidtil havde sådanne afmatningstendenser i økonomien affødt politisk handling. Politikerne havde set det som deres opgave at intervenere i økonomien for at øge investeringerne – navnlig ved at stimulere efterspørgslen. Denne opfattelse var blevet ændret som dokumenteret i forrige kapitel. Nu var både Venstre og de konservative af den opfattelse, at man ikke skulle intervenere i økonomien, men lade markedskræfterne selv regulere udviklingen.

I dette kapitel vil afhandlingen vise hvorledes den ikke-interventionistiske linie slog igennem i den praktiske politik indtil regeringsskiftet i januar 1993. Spørgsmålet er om denne passivitet skal forklares med, at regeringen savnede handlemuligheder (det var en mindretalsregering, der ikke havde megen politisk kapital at gøre godt med), eller om passiviteten skal forklares ud fra regeringens ideologiske overbevisning; at den passive økonomiske politik var en overlagt handling.

Et andet spørgsmål der skal belyses i dette kapitel, er i hvilket omfang regeringsskiftet i 1993 førte til en kursændring i den økonomiske politik og den økonomiske tænkning på regeringsniveau. Tiden med Anker Jørgensen som statsminister har fået et negativt skær, og selv socialdemokrater har søgt at tage afstand fra den økonomiske politik, der blev ført dengang. Derfor har man signaleret,

at man har lagt denne politik bag sig, og nu fører en ”ansvarlig” økonomisk politik på linie med de borgerlige. Set i det lys er det særligt interessant at se, om regeringsskiftet medførte betydelige forandringer, og – i givet fald – hvilke forandringer. Vendte man tilbage til keynesiansk tænkning og praksis?

Den parlamentariske situation og Tamilsagen hæmmer udviklingen i den økonomiske politik

Efter valget i 1990 var der som nævnt stadig borgerligt flertal, og ingen af midterpartierne var parate til at pege på Svend Auken som regeringsleder. Derfor fortsatte Venstre og de konservative med en forholdsvis smal regering bestående af 1/3 af Folketingets mandater, uden at der havde været drøftelser om, hvilken økonomisk politik den nye regering skulle føre. Det ville også have været nærmest omsonst. Den nye regering havde hverken parlamentarisk styrke eller tilstrækkelig politisk kapital til at være dagsordenssættende i den økonomiske politik.⁶⁴⁹

Regeringen fremlagde allerede den 27. december 1990 et udspil til en revideret skattepakke, der lå meget tæt på det sidste forslag Socialdemokratiet havde spillet ud med før forhandlingerne brød sammen før valget. Regeringen havde nu opgivet at fjerne 6 % skatten og sænke skatte loftet fra 68 % til 64 %. Samtidig fremlagde regeringen et finanslovsforslag, hvor man havde taget højde for oppositionens kritik, og havde fjernet en række besparelser der hidrørte under Bolig-, Social- og Arbejdsministeriets budgetter. Socialdemokraterne var ikke begejstrede, men de ønskede heller ikke at blokere for de forbedringer, som de mente at forslaget indeholdt. Finansloven blev derfor vedtaget af et borgerligt mindretal (uden Fremskridtspartiet) ved at Socialdemokratiet undlod at stemme.⁶⁵⁰

Internt i regeringen havde Poul Schlüter tabt interessen for de store planer om økonomisk politik, og han overlod det nu til Henning Dyremose og Anders Fogh at tilrettelægge substansen i den økonomiske politik. Efter regeringsskiftet fortsatte Henning Dyremose som finansminister, mens Anders Fogh udover at være skatteminister nu også blev økonomiminister. Poul Schlüter kaldte de to ministre sammen på sit kontor, og gjorde det klart for dem, at de skulle stoppe deres interne rivalisering, som de var berygtede for i statsadministrationen.

Anders Fogh forklarer, at de herefter fik arbejdet til at køre professionelt, og at de fik et udmærket forretningsmæssigt forhold til hinanden. *”Vi havde kampe, men vi var yderst bevidste om ansvaret for at få det til at fungere, og sammen styrede vi regeringens økonomiske politik.”* En gang imellem havde Henning Dyremose og Anders Fogh også møder med Poul Schlüter og Uffe Ellemann-Jensen, men de to ville angiveligt hellere diskutere henholdsvis fasanjagt og udlandsrejser, end de ville diskutere den økonomiske politik. Det fik ressortministrene lov til at ordne selv.⁶⁵¹

Den manglende interesse fra Poul Schlüters side i at styre den økonomiske politik kan formentlig findes i flere forhold. For det første var han – som fortalt i forrige kapitel – træt af at være statsminister, og var tynt af, at de konservative var gået tilbage ved valg efter valg. Det kom til udtryk i hans overvejelser om at overtage hvervet som Folketingets formand, hvad han havde overvejet allerede i slutningen af 1988. For det andet var KV regeringen parlamentarisk svækket, og måtte søge forlig med mange partier med mange særinteresser, hvis den ønskede at få nogen politik igennem. I den situation, der mindede meget om 1970’erne, var der ikke megen pointe i at opstille store visioner, der var dømt til at fejle. For det tredje var det også den almindelige opfattelse, at

⁶⁴⁹ Bille, 1998: 97.

⁶⁵⁰ Bille, 1998: 99-100.

⁶⁵¹ Larsen, 2003b: 90.

regeringens position var umulig, og at den, på grund af Tamilsagen, ikke kunne holde i mange måneder.⁶⁵²

Folketinget havde i april 1990 vedtaget, at der skulle foretages en dommerundersøgelse af et lovbrud i justitsministeriet, fortaget i en sag om familiesammenføring af tamilere af daværende justitsminister Erik Ninn Hansen fra de konservative. Han havde nemlig påstået, at det var hele Firkløverregeringen, der havde været involveret i denne beslutning.⁶⁵³ Ifølge Mogens Lykketoft ventede man i Folketinget, at resultatet af denne undersøgelse kunne foreligge når som helst, og at den kunne koste regeringens liv. Dette var med til at hæmme, at der blev gennemført nogle større tiltag i den økonomiske politik.⁶⁵⁴ Poul Schlüter udtalte da også på et pressemøde i februar 1991, at han ville overveje sin forbliven som statsminister, når dommerundersøgelsens rapport forelå.⁶⁵⁵

Regeringen var i mindretal med sine ideer vedrørende den økonomiske politik. Både CD og Det radikale Venstre gjorde det svært for regeringen at føre en økonomisk politik, der var i overensstemmelse med regeringens egne ønsker. Ved finanslovsforhandlingerne for finansåret 1992 blokerede CD for de betydelige besparelser på dagpengeområdet, som regeringen havde spillet ud med.⁶⁵⁶ Ved finanslovsforhandlingerne for finansåret 1993 sagde CD nej til 4000 færre offentligt ansatte, og Det radikale Venstre forlangte en finanspolitisk lempelse for at fremprovokere et økonomisk opsving. Det medførte trusler om valg fra Henning Dyremoses side, hvilket symboliserede regeringens afmagtsfølelse: De forvaltede blot landets politik, de førte den ikke. Henning Dyremose blev efterfølgende iredtesat af Poul Schlüter, der gjorde finansministeren opmærksom på, at det kun var statsministeren, der kunne udskrive valg.⁶⁵⁷

Man kan altså udlægge situationen således, at der ikke skete meget i den økonomiske politik i 1991 og 1992, ligesom der heller ikke var sket så meget i 1989 og 1990. Kun på et punkt skete der en afgørende udvikling, nemlig på pensionsområdet. Og når det kunne blive til noget, skyldtes det, at det blev aftalt af arbejdsmarkedets parter og ikke af politikerne på Christiansborg. Til overenskomsten i 1989 havde flertallet af de offentlige ansatte, der ikke i forvejen havde en aftale om arbejdsmarkedspension, fået en. Det var blevet aftalt med den statslige forhandler, daværende finansminister Palle Simonsen, som noget af det sidste der lykkedes for ham (se afsnittet De nye ideers betydning for partiernes holdninger og den økonomiske politik i praksis, Kapitel V). Dette forhandlingsresultat smittede af på det private arbejdsmarked, hvor arbejdsmarkedspension blev en del af overenskomsten for privat ansatte i 1991.⁶⁵⁸

Regeringens forståelse af strukturledighed hæmmer udviklingen i den økonomiske politik

I KV regeringen ville man ikke gennemføre en finanspolitisk lempelse for at stimulere efterspørgslen med det formål at øge beskæftigelsen. Det var ellers tiltrængt, for ledigheden steg gennem hele perioden, og endte ved 349.000 ledige i 1993. Men i regeringen ventede man på opsvinget, som man troede var lige om hjørnet, og desuden havde man overbevist sig selv om, at en keynesiansk politik ville medføre overophedning af økonomien, ligesom man havde oplevet det i 1986/1987. Man var ikke afvisende overfor delvist ufinansierede skattelettelser, det viste forløbet med forhandlingerne om skattereform i 1990. Men det var skattelettelser til de vellønnede og

⁶⁵² Fonsmark, 1992: 246. Interview med Mogens Lykketoft 13. september 2005.

⁶⁵³ Fonsmark, 1992: 248.

⁶⁵⁴ Interview med Mogens Lykketoft 13. september 2005.

⁶⁵⁵ Bille, 1998: 124.

⁶⁵⁶ Bille, 1998: 114.

⁶⁵⁷ Bille, 1998: 136. Larsen, 2003b: 91.

⁶⁵⁸ Albrekt Larsen og Goul Andersen, 2004: 87-88.

produktive, der skulle stimulere arbejdsudbuddet og dermed modvirke, at der opstod flaskehalse og større lønkrav.

Regeringens problemopfattelse fremgår af dens forskellige publikationer, her blev det forklaret hvordan dagpengesystemet og skattesystemet skabte strukturproblemer, der virkede hæmmende for vækstbetingelserne. I Finansredegørelsen for 1991 forventede man, at ledigheden ville falde ved det opsving, man troede var lige på trapperne. Og man advarede om, at den faldende ledighed ville udløse inflation, hvis man ikke gennemførte de strukturreformer, som man havde fremlagt i Finansredegørelse 1990: En reform af dagpengesystemet, en øget efteruddannelsesindsats og lavere marginalsatser. Kun hvis man gennemførte sådanne reformer, hed det i Finansredegørelsen, kunne man gøre sig håb om at reducere ledigheden under 200.000, uden at det udløste inflation.⁶⁵⁹

Eftersom det forventede opsving lod vente på sig, blev der ikke ændret meget i teksten i Finansredegørelsen fra 1992. Det blev dog slået fast, at det var markedskræfterne, og ikke finanspolitikken, der skulle sikre fuld beskæftigelse. Arbejdsløsheden var nu det økonomiske problem, der havde fået højest prioritet, efter at de øvrige økonomiske problemer syntes at være løst, i det der var kommet overskud på betalingsbalancen i 1990:

"Det er mange eksempler på, at en stærk, sammenhængende og markedsorienteret økonomisk politik med vægt på at opnå et velfungerende arbejdsmarked, har resulteret i lav ledighed. Der er ikke belæg for at antage, at markedskræfterne har 'mistet evnen' til at skabe beskæftigelse, og at en høj ledighed er uundgåelig."

Og senere på samme side slås det endnu engang fast, at de traditionelle makroøkonomiske instrumenters funktion var, at forhindre at den samfundsøkonomiske udvikling løb af sporet, hvilket ikke indbefattede udjævning af konjunkturer. Man tilsluttede sig den ifølge Finansredegørelsen udbredte vurdering, at justeringer i finanspolitikken kun burde ske med henblik på det mellemlange sigte, og ikke med fine-tuning for øje.⁶⁶⁰

Som bilag til Finansredegørelse 1992 havde man bedt forskellige forskere om at fremlægge og analysere empirisk baseret forskning omkring sammenhængen mellem løndannelsen og beskæftigelsen. Det blev konkluderet, at hvis man lavede en anden finansiering af dagpengene, skulle der være kraftige økonomiske incitamenter for den enkelte til løntilbageholdenhed, hvis man ønskede at påvirke adfærden. Det blev også konkluderet, at en større løndifferentiering ville føre til en bedre beskæftigelsesudvikling for de ufaglærte.⁶⁶¹

Der er stor overensstemmelse mellem ordvalget i Finansredegørelserne og ordvalget i de kronikker og øvrige avisindlæg, som Anders Fogh lod sende til dagbladene i disse år. Indlæg der, som forklaret i forrige kapitel, formentlig var forfattet af Anders Foghs embedsmænd i Skattepolitisk Sekretariat. I Jyllandsposten den 7. marts 1991, og i Information den 22. juni 1991, og i Berlingske Tidende den 10. juli 1991, og i Det fri Aktuelt den 16. marts 1992, skrev Anders Fogh om markedsøkonomiens evne til at skabe beskæftigelse, og om nødvendigheden af at gennemføre reformer af dagpengesystemet, og sænke topskatten.⁶⁶² Her gengives et citat fra ovennævnte bidrag til Jyllandsposten:

"Den politiske opgave er blot at smøre markedsmekanismen gennem strukturreformer, som gør det muligt at øge beskæftigelsen uden, at der opstår flaskehals-problemer, lønpres, inflation og nye underskud på betalingsbalancen. Markedsøkonomien er nu engang bedst til 'aktiv beskæftigelses-politik'!"

⁶⁵⁹ Finansredegørelse, 1991: 1-3

⁶⁶⁰ Finansredegørelse, 1992: 11.

⁶⁶¹ Bilag til Finansredegørelse 1992: 234-235.

⁶⁶² Fogh, 1991a. Fogh, 1991b, Fogh, 1991c, Fogh, 1992a.

Også i Skattepolitisk Redegørelse fra august 1992 blev det fremhævet, at de høje marginalsatter var en barriere for vækst og beskæftigelse:

*"Høj marginalsat gør arbejdsmarkedet stift, idet arbejdsudbud, mobilitet og incitament til uddannelse og efteruddannelse reduceres. Skatten gør ferie, korte arbejdstider og deltidsjob mere attraktivt og reducerer den økonomiske belønning for mobilitet, initiativ og bedre kvalifikationer. Herved øges risikoen for flaskehalsproblemer, og omkostningerne øges for de virksomheder, som har behov for at motivere de ansatte til en ekstra indsats, eller har brug for medarbejdere med særlige kvalifikationer. Høje marginalsatter reducerer således konkurrenceevnen og øger arbejdsløsheden. Høj marginalsat øger desuden den økonomiske tilskyndelse til "sort arbejde" og lavproduktive gør-det-selv aktiviteter."*⁶⁶³

Økonomiministeriet var blevet overtaget af Anders Fogh, og det kunne herefter aflæses i Økonomisk Oversigt. I oktober 1991 tages arbejdsmarkedets strukturproblemer op til behandling. Her var den indledende erklæring, at dagpengesystemet fjernede tilskyndelsen til en smidigere løndannelse, der kunne bringe de lavtuddannede grupper i beskæftigelse, hvorfor dagpengesystemet holdes ansvarligt for den høje strukturledighed. Det var dette fænomen, der udløste de meget store lønstigninger i 1987. Gennemgående argumenteres der for at skabe større lønfleksibilitet og afstå fra at benytte finanspolitikken til at skabe jobs. I analyser placeres årsagen til 1970'ernes krise på 1960'ernes alt for ekspansive makroøkonomiske politik.⁶⁶⁴

Efter at Anders Fogh blev økonomiminister, faldt den sidste bastion, der ikke havde rettet ind efter det nyklassisk inspirerede paradigme, og således prægede denne opfattelse nu alle centrale institutioner i regeringen. Erik Hoffmeyer fortæller, at man sagde om Anders Fogh, at han havde forbudt ordet Keynes blev nævnt i Økonomiministeriet. Erik Hoffmeyer giver i øvrigt Anders Foghs ideer følgende skudsmål: *"Han dyrkede den der underlige variant af monetarismen. Det var udbudsøkonomi der fortabte sig i det dunkle. Jeg syntes ikke det hang sammen. Jeg syntes simpelthen det var for tyndt."*⁶⁶⁵

I KV regeringen var man ganske overbevist om, at hvis man stimulerede efterspørgslen, så ville det ikke lede til beskæftigelse, men til inflation. Og man frygtede endda, at det samme kunne ske, hvis et internationalt opsving slog igennem. KV regeringens opfattelse af hvordan samfundsøkonomien var skruet sammen, og hvilke politiske initiativer der var nødvendige, havde ændret sig fundamentalt siden første halvdel af 1980'erne, hvor man advokerede for en økonomisk politik, der i sin grundsubstans var keynesiansk.

Det var på grund af denne nye problemopfattelse, at finansminister Henning Dyremose følte sig afmægtig over for de radikales krav om lempelser af finanspolitikken i forbindelse med forhandlingerne om finansloven i efteråret 1992. Han troede bestemt, at det ikke ville virke efter hensigten.

Hos Det radikale Venstre var man ikke afvisende overfor tanken om en ekspansiv økonomisk politik. I sin tid da de radikale sad i KVR regeringen, havde de tre partier kunnet enes om en stram økonomisk politik af hensyn til betalingsbalancen. De radikale havde dengang eksplicit forklaret, at de ikke ønskede at bekæmpe ledigheden med ekspansiv finanspolitik, fordi det ville belaste betalingsbalancen, og ikke fordi man principielt var modstander af ekspansiv finanspolitik, eller mente, at hovedparten af de ledige ikke reelt stod til rådighed, sådan som det var tilfældet hos Venstre.⁶⁶⁶

⁶⁶³ Skattepolitisk Redegørelse, august 1992: 146.

⁶⁶⁴ Økonomisk Oversigt, oktober 1991: 41-43, 67.

⁶⁶⁵ Interview med Erik Hoffmeyer 16. juni 2005.

⁶⁶⁶ Håndbog i dansk Politik, 1989: 73-74.

I KVR regeringen havde man været enige om den førte politik begrundet i hensynet til betalingsbalancen, men nu var den økonomiske situation en anden. Nu var der overskud på betalingsbalancen, og derfor kom uenighederne op til overfladen, og blandt andet derfor begyndte de radikale nu at orientere sig mere i retning af Socialdemokratiet.

De radikales krav om en lempelse af finanspolitikken var blevet formuleret på deres sommergruppemøde i 1992. Jørgens Estrup og Marianne Jelved fra de radikale mødtes herefter med Poul Nyrup og Mogens Lykketoft fra Socialdemokratiet for at koordinere de to partiers økonomiske politik. Ved selve finanslovsforhandlingerne kørte de to partier for første gang parløb.⁶⁶⁷

De to partier havde autoriteterne at støtte sig til. I DØR rapporten fra november 1992, anbefalede man en mindre finanspolitisk lempelse som led i stabiliseringspolitikken. Flere økonomer begyndte at tale om det økonomiske råderum. Nu hvor betalingsbalanceproblemet var afhjulpet, kunne man argumentere for, at den høje ledighed burde prioriteres højere.

I *Dansk økonomisk Politik* (1993) (forfattet af blandt andre Jørgen Rosted og Kaj Kjærsgaard, der på dette tidspunkt begge var embedsmænd i Finansministeriet) opsummeredes dette synspunkt. Penge- og valutapolitikken var ikke instrumenter der stod til rådighed, skrev man, og konkluderede derfor: *"Den tilbageværende mulighed for at tage toppen af den høje danske arbejdsløshed ligger derfor i en dansk enegang i form af en forøgelse af den indenlandske efterspørgsel. Finanspolitikken er formentlig det eneste instrument, der rimeligt effektivt kan bruges på kort sigt."*⁶⁶⁸

Også Venstres nye politiske ordfører Peter Brixtofte tilsluttede sig, at man kunne lave en finanspolitisk ekspansion.⁶⁶⁹ Peter Brixtofte, der var erklæret keynesianer, var i klar opposition til Anders Fogh. I et tilbageblik på forløbet dengang skriver Peter Brixtofte til afhandlingens forfatter: *"Jeg er grundlæggende enig i din vurdering af, at Anders Fogh fik held til at indføre Friedman – monetaristisk tankegang – i Venstre."*⁶⁷⁰

I september 1992 udtalte Peter Brixtofte til pressen, at man skulle få gang i økonomien ved at slække på finanspolitikken. I den sammenhæng var det ligegyldigt, om det umiddelbart ville generere et underskud på statens budget. I et større perspektiv var det nødvendigt at få gang i beskæftigelsen, så ville statens udgifter til dagpenge falde, samtidig med at indtægterne fra skat ville stige. Denne udtalelse blev kraftig imødegået af Anders Fogh, der kaldte det uansvarligt at sige, at det var lige meget hvor stort underskuddet på statsfinanserne var.⁶⁷¹

Enden på finanslovsforhandlingerne for finansåret 1993 blev en lempelse af den stramme finanspolitik, der kom til udtryk i et større offentligt forbrug. Investeringer for knap fire milliarder kroner blev rykket frem.⁶⁷² Det offentlige forbrug var vokset med gennemsnitligt 0,4 % de seneste tre år (1990-1992). Men som følge af finansloven 1992 (og som følge af stigende kommunale udgifter i 1993⁶⁷³) steg det offentlige forbrug med 4,1 % i 1993.⁶⁷⁴ Det var ikke just finansminister Henning Dyremoses kop te. Han ville helst have holdt den stramme linie, som han mente var med til forbedre Danmarks konkurrenceevne. Han forklarer om forhandlingerne:

⁶⁶⁷ Holstein, 2005: 101-102.

⁶⁶⁸ Hansen, Jensen, Kjærsgaard & Rosted, 1993: 139.

⁶⁶⁹ Bille, 1998: 136.

⁶⁷⁰ Korrespondance med Peter Brixtofte 28. april 2006.

⁶⁷¹ Korrespondance med Peter Brixtofte 28. april 2006.

⁶⁷² Bille, 1998: 142.

⁶⁷³ Finansredegørelse, 1994: 316.

⁶⁷⁴ Jørgensen & Larsen, 2003: 189.

*"Mens vi ventede på opsvinget i de internationale konjunkturer fastholdt jeg behovet for en stram finanspolitik, indtil jeg af pragmatiske grunde (for at skabe et finanslovsresultat, medens vi ventede på Tamilrapporten) gik i forlig med de radikale, hvorfor jeg måtte give mig i forhold til dem."*⁶⁷⁵

Men hvad sagde Anders Fogh til det? Ikke så meget, for blot en uge før afslutningen af finanslovsforhandlingerne måtte han trække sig fra sine to ministerposter. Efter en meget kritisk rapport om kreativ bogføring i Skatteministeriet, valgte Anders Fogh at trække sig fra begge sine ministerposter, og havde han ikke gjort det, havde de radikale givet ham et mistillidsvotum.⁶⁷⁶

Det er tydeligt, at der var strid og frustrationer internt i regeringen, om hvorvidt man skulle lade stå til eller gribe ind i økonomien. Det kom til udtryk i striden mellem Anders Fogh og Peter Brixtofte. Der var også strid om, hvorvidt man skulle indgå forlig med socialdemokraterne. Selvom Anders Fogh og Henning Dyremose havde lovet at holde fred, havde Anders Fogh alligevel kritiseret Henning Dyremose for at lægge op til brede forlig. I Information den 3. august 1991, kunne man for eksempel læse følgende i et interview med Anders Fogh: *"Anders Fogh Rasmussen bryder sig ikke om finansminister Henning Dyremoses udbasunering af, at den kommende finanslov (...) vil være uden ideologi og derfor lettere at spise for Socialdemokratiet."*⁶⁷⁷

Arbejdet i Zeuthenudvalget fremmer udviklingen i arbejdsmarkedspolitikken

Efter at regeringen ved forhandlingerne for finansloven for 1992 havde måttet opgive deres planer om at spare på dagpengene, blev alle Folketingets partier enige om at nedsætte et udredningsudvalg, der fik til kommissorium at *"skaffe et sammenhængende beslutningsgrundlag til at afhjælpe strukturproblemer på arbejdsmarkedet, opnå en mere effektiv indsats imod ledigheden og undgå flest mulige skadevirkninger af arbejdsløshed."*⁶⁷⁸

KV regeringens mål var at bruge udvalget som en politisk løftestang til at komme igennem med en arbejdsmarkedsreform, der skulle sænke den strukturelle ledighed, *"så en fremgang i beskæftigelsen ikke bremses af mangel på bestemte typer arbejdskraft eller løninflation ved et ledighedsniveau, der ligger over den fulde beskæftigelse."*⁶⁷⁹

Udvalget blev altså oprettet med henblik på, at parterne kunne nærme sig hinanden, så der kunne komme gang i strukturpolitikken, der blev blokeret i Folketinget. Der blev i denne tid oprettet en del udvalg, der havde dette formål. At dette var bagtanken bag udvalgene, blev ikke holdt hemmeligt. Anders Fogh skrev følgende til Jyllands Posten den 1. september 1992:

*"Forhåbentlig vil de tre store analysearbejder i år fra ekspertudvalget vedrørende personskatter, Zeuthen-udvalget om arbejdsmarkedets strukturproblemer og socialkommissionen bane vejen for, at der omsider bliver gennemført strukturreformer. Det trænger vi hårdt til."*⁶⁸⁰

Helt konkret lød udvalgets kommissorium på to opgaver: Dels at vurdere de gældende ordninger om hvorvidt arbejdstilbud, uddannelsestilbud og voksenuddannelsesstøtte (det hele samlet i begrebet aktivering) kunne gøres mere effektive, uden at det førte til øgede omkostninger for det offentlige. Dels at undersøge om der kunne samles fodslag til en ny model for finansiering af dagpengene, hvor arbejdsmarkedets parter betalte en større andel.⁶⁸¹

⁶⁷⁵ Korrespondance med Henning Dyremose 10. marts 2006.

⁶⁷⁶ Larsen, 2003b: 95-97.

⁶⁷⁷ Fogh, 1991d.

⁶⁷⁸ Rapport fra udredningsudvalget om arbejdsmarkedets strukturproblemer, 1992: 1.

⁶⁷⁹ Rosted, 1992: 13.

⁶⁸⁰ Fogh, 1992b.

⁶⁸¹ Rapport fra udredningsudvalget om arbejdsmarkedets strukturproblemer, 1992: 2-3.

Udredningsudvalget, der i daglig tale fik navn efter udvalgsformand Hans Zeuthen, er blevet tillagt stor betydning for udviklingen i arbejdsmarkedspolitikken. Det nævnes i de fleste arbejdsmarkedspolitiske forskningsgennemgange, og karakteriseres af Jacob Torfing som afgørende for aktivlinien, den arbejdsmarkedspolitiske trend i 1990'erne. Det var nemlig – ifølge Jacob Torfing – her forestillingerne om den aktive arbejdsmarkedspolitik blev skabt.⁶⁸²

Uden helt at underkende Zeuthenudvalget skabende kraft skal det dog i denne afhandling tilføjes, at udvalgets præg på eftertidens arbejdsmarkedspolitik i høj grad bestod i at ekskludere en række tanker og forslag og dermed gøre det klart, hvad der så stod tilbage.

Argumenterne for en ny model for dagpenge var (udover at det var dyrt for staten), dels det, at en reform skulle afhjælpe strukturproblemerne, hvilket i høj grad var KV regeringens dagsorden, og dels det, at det skulle modvirke umyndigheds- eller klientgørelsesproblematikken, hvilket især var Det radikale Venstres dagsorden.

I 1989 havde den radikale socialminister Aase Olesen åbnet op for aktivering af unge kontanthjælpsmodtagere, først og fremmest for at forhindre at nyudklækkede studenter modtog bistandshjælp i sommerferien uden reelt at stå til rådighed på arbejdsmarkedet. Men ideen vakte genklang i Kommunernes Landsforening, og i årene herefter blev de radikale stadig mere profilerede på at aktivere de ledige for deres egen skyld. Aase Olesen udlægger ræsonnementet således, at det var uværdigt for en bistandsmodtager blot at modtage en check, og så ellers få besked om at passe sig selv. Det førte til øget marginalisering.⁶⁸³

Disse ideer ville de radikale gerne have overført til dagpengesystemet, og ifølge Marianne Jøved var det efter pres fra Det radikale Venstre, at Schlüter gik med til at nedsætte udredningsarbejdet.⁶⁸⁴ Der var således lagt op til, at udvalgsarbejdet kunne føre til reformer, for som udvalgets sekretær Jørgen Rosted har bemærket, så er det jo ofte set i den politiske proces, at der opnås enighed om reformer, selvom parterne lægger vægt på forskellige argumenter for reformens gennemførelse.⁶⁸⁵

Udredningsarbejdet var meget omfattende. I fem måneder kørte et maskineri, hvor omkring 70 embedsmænd var involveret med at skrive notater og gennemføre regnestykker på politikforslag. I udvalget var der repræsentanter fra LO og DA, men også fra Akademikernes Centralorganisation, landbrugets arbejdsgivere, Amtsrådsforeningen og Kommunernes Landsforening. Der sad otte uafhængige eksperter udpeget af partierne, og regeringen var repræsenteret ved sekretariatsledelsen, hvor der indgik embedsmænd fra blandt andet Finans-, Økonomi- og Skatteministeriet.

Udvalgets formand var Hans Zeuthen. Han fungerede primært som mødeleder, mens udvalgssekretær Jørgen Rosted fungerede som den redaktionelle leder. Det var også primært ham, der – ifølge eget udsagn – skrev selve rapporten, der kom ud af arbejdet. Hans Zeuthen har efterfølgende forklaret om arbejdet, at han så det som sin opgave først og fremmest at finde ud af, hvad der kunne blive enighed om.⁶⁸⁶

Udvalget arbejdede ubønhørligt for at opnå konsensus. Morten Lassen, der sad i udvalget som uafhængig ekspert, oplevede at hans bidrag til processen blev luget ud. Han havde godt nok fået tilsagn om, at hans indlæg skulle med i bilagene, men det skete ikke. Da han spurgte hvorfor, fik

⁶⁸² Torfing, 2004: 256. Se i øvrigt Larsen (red.) 2002 samt Kongshøj Madsen & Pedersen (red.) 2003 for eksempler på forskningsgennemgange af udviklingen i arbejdsmarkedspolitikken.

⁶⁸³ Torfing, 2004: 118, 223.

⁶⁸⁴ Interview med Marianne Jøved 16. juni 2005.

⁶⁸⁵ Rosted, 1992: 15.

⁶⁸⁶ Interview med Morten Lassen 21. marts 2005. Interview med Jørgen Rosted 1. juni 2005. Samtale med Hans Zeuthen 29. august 2004.

han svaret: *"Har du ikke fundet ud af, at du har befundet dig uden for det politiske mulighedsrum?"*⁶⁸⁷

Niels Westergaard-Nielsen, der også var uafhængig ekspert, oplevede ligeledes, at hans indspark lå uden for, hvad der var muligt. Han havde foreslået et system, hvor arbejdsgiveren betalte for den ledighed han forårsagede i forbindelse med hjemsendelsesledighed, men det ville arbejdsgiverne ikke være med til. Niels Westergaard-Nielsen forklarer:

*"Arbejdsgiverne var imod mit forslag. Arbejdsgiverne opsøgte Zeuthen og Rosted, og forlangte at mit forslag skulle stoppes, ellers ville de trække sig ud. Rosted sagde til dem, at det kunne han naturligvis ikke gøre, men der skete ikke mere i den sag, og jeg fik af vide, at forslaget var en død sild. (...) I stedet kom der forslag om en bruttoskat, men det er der ingen incitamentsvirkninger ved. Det er et eksempel på hvordan Keynes-folkene, altså Jørgen Rosted, lugede incitamenterne ud."*⁶⁸⁸

Om forslaget blev skudt ned på grund af Jørgen Rosteds keynesianske overbevisning, eller om det skyldtes at forslaget ikke kunne samle enighed, kan ikke afgøres med sikkerhed. Men Morten Lassen mener at kunne fornemme, at der var uenighed mellem udmeldingerne fra Finansministeriets folk og Skatteministeriets folk. Det kunne tyde på, at embedsmændene tog aktivt del i det politiske spil.

Under alle omstændigheder kunne de uafhængige eksperter kun få indflydelse, hvis de kunne stå sammen om at gå imod, hvad der blev spillet ud med. Ifølge Jørgen Rosted var eksperterne valgt for at de kunne være lige mange for og imod hvad embedsmændene (og dermed regeringen) spillede ud med. På denne måde kunne de ikke gøre nogen forskel. Arbejdsmarkedets parter kendte hinanden meget godt, og førte forhandlinger sideløbende, så de kom ofte med koordinerede udspil, hvad der styrkede deres position. Der var dog en enkelt lejlighed, hvor eksperterne stod sammen, og var i stand til at afvise et udspil om en gradvis nedtrapning af dagpengene.⁶⁸⁹

Det lykkedes Preben Buchholt, der også var uafhængig ekspert i udredningsudvalget, og som tidligere havde været Poul Nyrups afløser som cheføkonom i LO, at tromme ekspertpanelet sammen, for at gå imod en alternativ finansieringsmodel af dagpengene. Det lykkedes, ifølge ham selv, fordi han kunne påvise, at embedsmændenes (altså regeringens) udspil ikke var godt nok gennemtænkt. Preben Buchholt kan fortælle, at embedsmændene ikke var blege for at lave regnestykker med forudsætninger, der fremmede deres egen dagsorden. Som leder af Arbejdsformidlingen i Ringkøbing rådede Preben Buchholt over et akademisk personale, der gjorde det muligt for ham at regne efter på embedsmændenes modeller, hvorfor han stod stærkere end de øvrige eksperter. *"Der blev manipuleret,"* fortæller Preben Buchholt:

"Jeg lavede en alternativ model hvor genoptjeningsretten til dagpenge blev fastholdt. De første beregninger som embedsmændene leverede, var efter min overbevisning ukorrekte. Jeg blev ved den lejlighed ringet op af en medarbejder i ministeriet, der anbefalede mig at tjekke nogle tvivlsomme beregninger på en bestemt side."

Preben Buchholt kan også berette, at selvom der ikke stod noget i kommissoriet om ydelsesniveauet i dagpengesystemet, så var LO i begyndelsen af udredningsarbejdet langt fremme med modeller om nedtrapning af dagpengesystemet. Det blev ikke til noget, fordi Socialdemokratiet nedlagde veto mod at fortsætte den kurs. LO havde den opfattelse, at tiden var inde til at opnå indflydelse, hvorfor man var parat til at tage hul på denne diskussion.⁶⁹⁰

⁶⁸⁷ Interview med Morten Lassen 21. marts 2005.

⁶⁸⁸ Interview med Niels Westergaard-Nielsen 29. september 2005.

⁶⁸⁹ Interview med Morten Lassen 21. marts 2005. Interview med Jørgen Rosted 1. juni 2005.

⁶⁹⁰ Interview med Preben Buchholt 23. august 2005.

Hos socialdemokraterne var man ikke interesseret i at få for mange politiske bindinger påført af LO og DA. Det ville stække Socialdemokratiets forhandlingsmuligheder. På det tidspunkt var det opfattelsen, at den borgerlige regering var nedslidt, og at socialdemokraterne snart kunne tage over. Derfor førte man gold oppositionspolitik. Mogens Lykketoft fremstiller det således, at man efter valget i 1990 ikke længere var interesseret i at legitimere regeringens politik.⁶⁹¹

Udredningsudvalget kan betegnes som en fiasko, idet at man ikke kunne opnå enighed om en dagpengereform. Det eneste der kom ud af arbejdet med dagpengespørgsmålet var, ifølge Jørgen Rosted, at udvalget banede vejen for, at der efterfølgende kunne opnås politisk enighed om et loft over, hvor mange år man kunne oppebære dagpenge.⁶⁹²

Ifølge Preben Buchholt, var det med hensyn til spørgsmålet om aktivering, at man opnåede enighed, hvorved Zeuthenudvalget fik betydning. Preben Buchholt fortæller at man gjorde op med standardiseringen af arbejdsmarkedspolitikken. *"I stedet påpegede man nødvendigheden af behovsorienterede tilbud, der tog udgangspunkt i erhvervslivets og den enkeltes ønsker. Det gjorde man ved at lægge individuelle handlingsplaner. Det var en kontrakt mellem den ledige og det offentlige."*⁶⁹³

Det var i det hele taget symptomatisk for udredningsudvalgets arbejde, at den væsentligste udløber det havde i konkret politik, var det lille arbejdsmarkedsforlig i maj 1992, der blev lavet allerede før end rapporten lå færdig i juni 1992. Der var blevet nedsat en politisk følgegruppe, da udredningsudvalget påbegyndte sit arbejde. Udvalget mødtes kun en gang for at diskutere Zeuthenudvalgets arbejde. Efterfølgende startede man i dette forum med realpolitiske forhandlinger, der altså endte med, at man blev enige om overnævnte forlig, der introducerede orlovsordninger og jobrotation, og arbejdede videre med aktiveringskonceptet.⁶⁹⁴

I den færdige rapport blev der gjort op med nogle af de antagelser, der lå til grund for ideen om, at større lønspredning og økonomiske incitamenter for den enkelte førte til en bestemt og mere hensigtsmæssig adfærd. Et stort mindretal sørgede nemlig for, at der blev taget visse forbehold.

Det antydes derfor i rapporten, at lønudviklingen i forbindelse med midtfirsernes opsving kunne have været forhindret ved en anden økonomisk politik, og at problemerne ikke skal findes på arbejdsmarkedet alene. *"Det kan ikke afvises, at ledigheden i et kommende opsving kan komme noget længere ned (end i midtfirserne), hvis opgangen bliver mere kontrolleret og balanceret."*⁶⁹⁵

På samme vis anføres der også tvivl om, hvorvidt den lave lønspredning fører til øget ledighed:

*"Fra anden side betvivles relevansen af disse synspunkter. Det er således anført, at mer-ledigheden blandt lavtlønnede ikke er større i Danmark, end i andre sammenlignelige lande, og at lønstrukturen ikke er "mere sammenpresset" end andre steder. Endvidere er der peget på, at den relativt store ledighed blandt lavtlønnede kan skyldes, at de bedre uddannede accepterer job, de er overkvalificerede til, og dermed skubber de lavtuddannede ud i arbejdsløshed."*⁶⁹⁶

Endelig brugte man indvendingen, at en ny finansieringsmodel af dagpengesystemet med højere bidrag fra arbejdsmarkedets parter risikerede at øge presset på lønningerne, og dermed reducere Danmarks konkurrenceevne.⁶⁹⁷

⁶⁹¹ Interview med Mogens Lykketoft 13. september 2005.

⁶⁹² Interview med Jørgen Rosted 1. juni 2005.

⁶⁹³ Interview med Preben Buchholt 23. august 2005.

⁶⁹⁴ Interview med Morten Lassen 21. marts 2005. Bredgaard, Jørgensen og Larsen, 2002: 39.

⁶⁹⁵ Rapport fra udredningsudvalget om arbejdsmarkedets strukturproblemer, 1992: 9.

⁶⁹⁶ Rapport fra udredningsudvalget om arbejdsmarkedets strukturproblemer, 1992: 12.

⁶⁹⁷ Rapport fra udredningsudvalget om arbejdsmarkedets strukturproblemer, 1992: 13.

Alt i alt kan det konkluderes, at arbejdet i udredningsudvalget snarere begrænsede mulighederne for en dagpengereform efter den model KV regeringen var interesseret i, end det lykkedes dem at få bearbejdet stemningen således, at man kunne opnå et gennembrud i Folketinget.

Hvad man blev enige om, kan i høj grad ses som en sejr for fagbevægelsen og Socialdemokratiet. Allerede i 1990 havde LO vedtaget et papir betitlet Retten til Fremtiden, hvori det skrives at: *"Danmark er på vej til at blive fanget i en fælde, hvor det bliver stadig sværere at løse arbejdsløshedsproblemet, uanset hvor gunstige de økonomiske betingelser er."* Strukturproblemerne skulle løses gennem at opkvalificere arbejdsstyrken. Samtidig vendte LO sig imod regeringens ønske om en reduktion af dagpengene og en finansieringsreform af dagpengesystemet. Der skulle i stedet sættes på uddannelse og tidligere, behovsorienterede og målrettede arbejdstilbud.⁶⁹⁸

Når man betragter, at det var meget muligt, at regeringen og Det radikale Venstre kunne finde sammen om reformer på baggrund af forskellige argumenter, således som det blev gjort klart i starten af afsnittet, så må man sige, at det var en klar socialdemokratisk sejr, at det ikke lykkedes. Socialdemokratiet valgte at anvende en diskurs, der lå meget tæt op ad de radikales, og således trak socialdemokraterne de radikale væk fra KV partierne og over mod sig selv, og styrkede dermed muligheden for at få en socialdemokratisk ledet regering.

I foråret 1992, mens udredningsarbejdet var i fuld gang, skiftede Socialdemokratiet formand efter en ekstraordinær kongres. I stedet for Svend Auken valgtes Poul Nyrup, der længe havde talt for at samarbejde med de radikale, og havde gode kontakter til partiet. Ifølge Poul Nyrup var Svend Auken en traditionalist, der, på samme måde som Anders Fogh, var mere til ideologi end resultater. Poul Nyrup skriver følgende i sine erindringer:

*"Vi så (...) en 'uhellig alliance' mellem den nye liberale skatteminister fra Venstre og Svends traditionelle linje, fordi begge parter i virkeligheden havde interesse i, at tingene løb af sporet. Så gik den dygtige Palle Simonsen som finansminister, som Heinesen havde gjort det fem år før (Heinesen forlod Folketinget i 1984, red.). De røg i svinget i de perioder, hvor den traditionelle fløj vandt hos henholdsvis socialdemokraterne og de konservative. Og det kunne hver gang tydeligt ses i de radikales reaktionsmønstre."*⁶⁹⁹

Efter at formandsskiftet var en kendsgerning, blev den radikale leder Marianne Jelved spurgt, om man nu var kommet nærmere en socialdemokratisk regering. Hun svarede ja.⁷⁰⁰

Socialkommissionen og Personskatteudvalget

Som nævnt var også to andre omfattende udvalgsarbejder i gang i starten af 1990'erne. Ligesom Zeuthenudvalget var Socialkommissionen og Personskatteudvalget blevet nedsat i et forsøg på at stimulere den parlamentariske proces. Ligesom det var tilfældet med Zeuthenudvalget var disse udvalgs direkte indflydelse på udviklingen tvivlsom, men de indgik med stor vægt i den offentlige debat.

Socialkommissionen var et ekspertudvalg nedsat af statsministeren i august 1991. Det havde til opgave at foreslå et simplificeret system for overførselsindkomster. Med i udvalget var blandt andre Århusøkonomerne Nina Smith og Peder J. Pedersen. Formand for udvalget blev den tidligere socialminister fra Det radikale Venstre, Åse Olesen.

Udvalgets samlede betænkning blev ikke færdigt før november 1993, og derfor fik forslagene ikke megen direkte betydning, for da havde den nye regering allerede gennemført sine

⁶⁹⁸ Torfing, 2004: 110.

⁶⁹⁹ Nyrup, 2005: 348.

⁷⁰⁰ Lunde & Qvortrup, 1997: 153.

arbejdsmarkedsreformer. Kommissionen havde foreslået et enstrengt system for offentlig forsørgelse med obligatoriske forsikringer. Angående aktivering så mente kommissionen, at aktivering ikke kunne skabe reelle jobs, men at aktivering kunne forhindre marginalisering under langvarig ledighed.⁷⁰¹

Selvom Socialkommissionens timing var imod den, så gav rapporten alligevel genlyd i debatten. Flere debatbøger fulgte i dens kølvand. Peder J. Pedersen mener selv, at kommissionens forslag fik stor indflydelse på de efterfølgende opstramninger af arbejdsmarkedspolitikken, navnlig m.h.t. indsatsen mod ungdomsarbejdsløshed.⁷⁰² Det stemmer med, at – som foreslået af Socialkommissionen – dagpengeniveauet for unge uden kompetencegivende uddannelse blev nedsat i 1995.⁷⁰³ Det er muligt, at inspirationen kom direkte fra Socialkommissionen, men det skal bemærkes, at lignende foranstaltninger allerede var truffet i kontanthjælpssystemet, og at det derfor er lige så sandsynligt, at det var derfra, inspirationen kom.

Michael Baggesen Klitgaard har i artiklen *Velfærdsstatens Markedstilpasning* hævdet at Socialdemokratiet blev inspireret af Socialkommissionen, når de i starten af 1990'erne skrev om at tilpasse velfærdsstaten for at undgå nye klasseskel mellem insidere og outsiders.⁷⁰⁴ Det er meget muligt, at det forholder sig sådan, men det er ikke dokumenteret. Det kan lige så vel være tilfældet, at både Socialkommissionens forslag og Socialdemokratiets programmer afspejlede tendenser i tiden.

Personskatteudvalget blev nedsat p.g.a. uenighed om skattepolitikken internt i regeringen. Finansministeriet ønskede en tilpasning til EU, der indebar en omlægning fra indkomstskatter til sociale bidrag (navnlig på dagpengeområdet). I Skatteministeriet var man imod. Man troede ganske simpelt ikke på, at et mere synligt arbejdsløshedsbidrag via en bruttoskat ville give tilstrækkeligt incitament til løntilbageholdenhed. Den effekt mente man i stedet, at kunne opnå via et privatiseret dagpengesystem. Det er værd at bemærke, at man ikke var uenige om at indføre økonomiske incitamenter på dagpengeområdet, man var blot uenige om, hvordan man gjorde det bedst.⁷⁰⁵

Mange opfattede Personskatteudvalget som en syltekrukke, men udvalget – der bestod af skattejurister og økonomer – overraskede ved at fremlægge et forslag i enighed, hvad der øgede deres gennemslagskraft. Indkomstskatterne skulle sænkes med 10 % til ca. 40 % for indkomster under 100.000 kroner, + 5 % for indkomster op til 230.000 kroner, og endelig skulle marginalsatterne på indkomster over de 230.000 kroner ikke kunne overstige 58 %. Herved mente man at have fjernet de forvridende effekter i skattesystemet. Skattelettelsen foreslog udvalget finansieret med grønne afgifter, fradragssanering, skærpet beskatning af frynsegoder, og øgede skatter på kapital. Endelig skulle 16 % af finansieringen (4,5 milliarder) komme fra dynamiske effekter.⁷⁰⁶

Hvilken indflydelse fik Personskatteudvalget? Hovedindholdet af den nye socialdemokratiske ledede regerings skattepolitik, sådan som det blev lanceret i udspillet *Ny kurs mod bedre tider* fra maj 1993, var netop en reduktion af marginalsatterne, samt grønne afgifter og en bruttoskat (arbejdsmarkedsbidrag). Det kunne tyde på inspiration fra Personskatteudvalget. Hvis man ser på Socialdemokratiets skattepolitik i deres 1989 forslag, så stod der ikke noget en sækning i marginalsatten. Det underbygger antagelsen om, at de havde ændret præferencer i kraft af

⁷⁰¹ Socialkommissionen, 1993: 43, 87.

⁷⁰² Samtale med Peder J. Pedersen 5. december 2003.

⁷⁰³ Goul Andersen (red.), 2003: 95.

⁷⁰⁴ Klitgaard, 2005: 60.

⁷⁰⁵ Albrekt Larsen & Goul Andersen, 2004: 149.

⁷⁰⁶ Albrekt Larsen & Goul Andersen, 2004: 151-152.

Persoonskatteudvalgets forslag. Imidlertid havde både partiets formand og skatteordfører allerede antydnet i 1991, at der kunne ændres i skattelovgivningen, således at marginalskatteerne kunne sænkes mod til gengæld at øge skattebasen og skat på kapital.⁷⁰⁷

Set i lyset af det ovenstående er det derfor meget muligt, at udspillene fra Persoonskatteudvalget, ligesom Socialkommissionens udspil, skal ses som symptomatiske for nye tendenser i tiden, snarere end de skal ses som selve kilden til forandring.

Regeringsskiftet 1993: Socialdemokratiet og de radikale svejses sammen

I januar 1993 kom så dommerundersøgelsen af Tamilsagen, og dens konklusioner var så belastende for statsministeren og andre medlemmer af Det konservative Folkeparti, at Poul Schlüter valgte at gå af, og overlod det til Henning Dyremose at forsøge at danne en ny regering. Dette var dog ikke muligt, for de radikale havde efter formandsskiftet i Socialdemokratiet fået et meget nært samarbejde med dette parti, og valgte derfor at pege på Poul Nyrup som statsminister. Undervejs i forhandlingerne kom det så vidt, at Marianne Jelved selv fik tilbudt statsministerposten af Henning Dyremose. Det afslog hun.⁷⁰⁸ Hun har senere uddybet de dispositioner, hun traf dengang:

*"Når vi ikke ville pege på Dyremose som statsminister, så var det på grund af hans person. Desuden var det helt utænkeligt for os, at have en konservativ statsminister efter Tamilsagen. Den økonomiske politik var ikke det afgørende punkt, for at vi gik i regering med socialdemokraterne, men det hører med, at vi ville føre konjunkturpolitik, og det ville Venstre og de konservative ikke."*⁷⁰⁹

De radikale har ikke uddybet antipatien mod Henning Dyremose, men Mogens Lykketoft, der blev finansminister ved regeringsskiftet, fremstiller Henning Dyremose som meget mere kantet, og meget mindre tillidsvækkende end sin forgænger Palle Simonsen. *"Han var en prokurator, der ikke forstod at overholde ånden i en aftale, sådan som Simonsen kunne."*⁷¹⁰ Det hører med til historien, at de radikale, og navnlig Marianne Jelved, fik et godt forhold til Palle Simonsen under KVR regeringen, og at de formentlig har oplevet nogle andre vilkår, da Henning Dyremose overtog ministeriet, hvilket gjorde dem ærgerlige.

De radikale ville ikke have en konservativ statsminister, og der var stadig nag mellem Venstre og de radikale efter KVR regeringens dage, hvor de radikale følte, at de blev trynet af først og fremmest Venstre. De følte at de havde været loyale overfor KVR, mens de øvrige medlemmer af KVR ikke havde været loyale overfor dem. Til gengæld havde Socialdemokratiet været ude i kulden i over 10 år, og de var parate til at være gode ved de radikale i en regering. Og de radikale stillede store krav.

Marianne Jelved fortæller at man hos de radikale havde læst, og var glade for, hvidbogen om arbejdsmarkedets strukturproblemer. *"Vi var enige med ræsonnementet, at hæve skatten var at hæve ledigheden. Den bog spillede en stor rolle for os. Vi fulgte den i et vist omfang. Vi lavede efteruddannelsesindsats uden at hæve skatten. Vi lavede også noget brugerbetaling hos virksomhederne."* Marianne Jelved fortæller også at de radikale pressede Socialdemokratiet til at acceptere et krav om at indføre et arbejdsmarkedsbidrag.⁷¹¹

Oprindeligt ville Socialdemokratiet ikke acceptere de radikales krav om, at bidragets størrelse skulle relatere til ledighedens omfang, men de accepterede til sidst, selvom det var Mogens Lykketoft meget imod. Han fortæller om tilrettelæggelsen af den økonomiske politik i 1993:

⁷⁰⁷ Albrekt Larsen & Goul Andersen, 2004: 150.

⁷⁰⁸ Bille, 1998: 147-148.

⁷⁰⁹ Interview med Marianne Jelved 16. juni 2005.

⁷¹⁰ Interview med Mogens Lykketoft 13. september 2005.

⁷¹¹ Interview med Marianne Jelved 16. juni 2005.

*"Marianne havde meget få faktuelle forudsætninger, da hun trådte ind i Økonomiministeriet. Af samme grund fik vi lavet nogle dårlige aftaler om ting, jeg med mit blotte øje kunne se, ville give os problemer siden hen, fordi hun stædigt bed sig fast i et bestemt synspunkt."*⁷¹²

De radikale opgav dog tanken noget senere, da de erkendte, at et arbejdsmarkedsbidrag der fulgtes med udviklingen i ledigheden, ville virke konjunkturmedløbende. Og det ønskede de ikke.⁷¹³

Niels Helveg, der havde været den varme fortaler for KVR samarbejdet, var begejstret for Poul Nyrup. Han havde opfordret Poul Nyrup til at blive formand for Socialdemokratiet, og gav følgende vurdering af situationen ved regeringsskiftet:

*"Det er selvfølgelig en tilfældighed, at et regeringsskifte i Danmark finder sted samtidig med et regeringsskifte i USA. Men alligevel er der en indre sammenhæng. Tingene hænger sammen på samme måde, som der var en indre sammenhæng mellem Ronald Reagan og Poul Schlüter. Vi har haft en periode hvor vi gjorde op med vanetænkning. Velfærdsmodellen var blevet for stiv og dyr, og især har vi taget et opgør med en kollektivistisk tankegang. Vi bragte Schlüter til magten. Han var en logisk følge af udviklingen. Nyrup lægger de ideologiske kanter væk, han er en mand, der ikke fornærmer nogen. En mand der lytter til andre."*⁷¹⁴

Efter at Poul Schlüter var væltet, og det var sikkert at Socialdemokratiet ville danne regering, lykkedes det at overtale Kristeligt Folkeparti og CD til at gå med i regeringen. Det betød at det blev en flertalsregering. Og det betød at de øvrige borgerlige partier skulle erobre virkelig mange stemmer for at vælte regeringen, eftersom den også blev støttet af SF, der sad med 15 mandater i Folketinget. Det var en meget stor udfordring, når man betænker, at der ikke havde været borgerligt flertal uden om de radikale siden 1929.

Det skulle vise sig sværere for Poul Nyrup at få Kristeligt Folkeparti og CD til at holde partidisciplinen, end det havde været for Poul Schlüter i sin tid. Desuden tærede regeringssamarbejdet mere på tilslutningen til de to partier, end det havde været tilfældet i 1980'erne.⁷¹⁵

Kristeligt Folkeparti klarede ikke spærregrænsen ved valget i 1994, og CD mistede fire ud af ni mandater. Senere kom Kristeligt Folkeparti ind igen, dog kun for en enkelt periode. CD er ligeledes forsvundet fra Folketinget i dag. De små midterpartier fortrød senere deres parløb med Socialdemokratiet, og orienterede sig mod højre igen. Men de havde lavet for mange allianceskift mellem blokkene, og dermed havde de diskvalificeret sig selv i vælgernes øjne.

Ikke desto mindre var det i bagklogskabens lys en meget heldig manøvre, som Poul Nyrup lavede. Den nye regering døjede med dårlige meningsmålinger, og Venstre var gået virkelig meget frem i meningsmålingerne, efter Tamilsagen havde fundet sin afgørelse, og stod nogle gange til at blive Folketingets største parti. Idet Nyrup holdt fast i Kristeligt Folkeparti og CD, var den borgerlige blok nødt til at markere et alternativ, der ikke rakte ind over midten.

Venstres formand Uffe Ellemann-Jensen fremstod i forvejen som langt mere ideologisk, end Poul Schlüter havde gjort det, og han havde ikke meget til overs for CD og Kristeligt Folkeparti. Han udtalte at han var tilfreds med, at der nu var rene linier i dansk politik. Resultatet af valget i 1994 blev da også, at VKZ blokken ikke kunne mønstre flertal. Uden appel til midtervælgerne kan man ikke vinde statsministertaburetten i Danmark.⁷¹⁶

⁷¹² Holstein, 2005: 114.

⁷¹³ Interview med Marianne Jelved 16. juni 2005.

⁷¹⁴ Kristiansen & Larsen, 1996: 235.

⁷¹⁵ Bille, 1998: 183.

⁷¹⁶ Bille, 1998: 183.

Nyrupregeringens økonomiske politik: Et markant afbræk fra KV regeringens ideer

Med den nye regering kom der et markant omslag i den økonomiske politik. Man lagde ud med en ekspansiv finanspolitik, der forøgede statens underskud med 12 milliarder. Dette blev ledsaget af en lempelig kreditpolitik, samt en skattereform der sænkede indkomstskatten og selskabsskatten, og indførte en bruttoskat i form af et arbejdsmarkedsbidrag. Endelig gennemførte man også en arbejdsmarkedsreform.

Den nye finansminister Mogens Lykketoft var i 1994 ikke bleg for at erklære, at den nye regerings økonomiske politik i et vist omfang byggede på og videreførte Schlüterregeringernes politik. Fastkurspolitikken lå helt fast, og havde Socialdemokratiets ubetingede støtte. Dertil kom at regeringen ønskede at fortsætte med at have overskud på betalingsbalancen, og den ville også holde styr på væksten i de offentlige udgifter. Mogens Lykketoft anførte dog, at de borgerlige havde skudt over målet, i det de havde nedlagt for mange offentlige arbejdspladser. Endelig kritiserede Mogens Lykketoft KV regeringen skarpt, for at have negligeret arbejdsløshedsproblemet.⁷¹⁷

Det var på dette afgørende punkt, at der var en utvetydig forskel mellem den gamle og den nye regering. For at bekæmpe arbejdsløsheden var planen for den økonomiske politik at skabe et kontrolleret opsving. Der skulle sættes gang i hjulene, uden at inflation og betalingsbalancen kom ud af kontrol.⁷¹⁸

Det var et synspunkt, der kun kunne retfærdiggøres, hvis man mente, økonomien fungerede efter de principper, der kendetegnede den keynesianske opfattelse indenfor nationaløkonomien. Det gjorde Mogens Lykketoft i modsætning til Anders Fogh og de fleste medlemmer af den afgående KV regering. Helt i lighed med Poul Nyrups argumentation i 1982 mente Mogens Lykketoft i 1994, at arbejdsløshed var en social og økonomisk katastrofe, der resulterede i fortsat underskud og gældsætning hos staten. Derfor var det væsentligste onde en samfundsøkonomi kunne opleve, at der herskede arbejdsløshed. Og politikerne kunne og skulle løse det problem.

Forskellen på socialdemokraternes økonomiske politik i 1982 og 1994 var dog tydelig. En læreproces havde gjort dem meget mere forsigtige. Nu hed det sig om den økonomiske politik: *"Skal væksten i beskæftigelse blive holdbar og selvforstærkende, så er det imidlertid afgørende, at de opnåede gevinster i form af lav inflation og overskud over for udlandet ikke sættes til."*⁷¹⁹ Da man designede den finanspolitiske ekspansion, lavede man en mellemfristet strategi. I kraft af den nye skattereform havde man lagt op til, at statens underskud over en årrække skulle vendes til et overskud. Hermed signalerede man, at man ikke agtede, at ændre den finanspolitiske kurs med kort varsel. Man ville ikke bruge fine tuning, man ville føre en stabil økonomisk politik.

Den ekspansive finanspolitikkes succes, skal holdes sammen med de medfølgende ændringer i kreditpolitikken, hvor man søgte at stimulere efterspørgslen ved at åbne op for, at forbrugerne kunne konvertere deres dyre huslån. Det blev gjort muligt af en international rentesækning. Det blev nu muligt at optage 30 årige huslån. Siden kartoffelkuren i 1986 havde man kun kunnet optage 20 årige huslån. Niels Lynggård Hansen og Bent Haller Pedersen fra Økonomisk Afdeling i Nationalbanken, har foretaget beregninger på effekten af den lempelige kreditpolitik, sammenlignet med effekten af den ekspansive finanspolitik. De konkluderer at:

"Begyndelsen på 1990'ernes højkonjunktur i lige så høj grad var resultatet af det kraftige rentefald og dets direkte effekt på forbrug og investeringer som af den ekspansive finanspolitik. Samtidig var der

⁷¹⁷ Lykketoft, 1994: 87.

⁷¹⁸ Holstein, 2005: 117.

⁷¹⁹ Lykketoft, 1994: 88-90.

*et markant stemningsskift blandt forbrugerne, der bevirkede en forbrugsvækst ud over, hvad Nationalbankens økonomiske model Mona, kan forklare. En medvirkende årsag til dette stemningsskift var sandsynligvis konverteringsbølgen, hvis økonomiske effekt ikke umiddelbart fanges af modellen. Rentefaldet havde således via konverteringerne også en indirekte effekt på økonomien.*⁷²⁰

Det forhold at der nu var vedtaget en skattereform, skabte også stabile forventninger til skatteudskrivningen i fremtiden. Den megen tale om skattereformer de forløbne år havde gjort forbrugerne usikre, og dæmpet forbruget mere end tilsigtet.⁷²¹ Gang på gang havde man i Finansministeriet fejlvurderet forbruget. I midtfirserne havde man forventet et lavere forbrug end det faktisk blev, i slutfirserne og starten af 1990'erne var det omvendt. Forbrugerne var mere tilbageholdende, end modellerne kunne forudse.⁷²²

Finanspolitikken, kreditpolitikken og skattepolitikken bidrog til at stimulere den private efterspørgsel. I 1994 nærmest eksploderede den private efterspørgsel med en stigning på 7,1 %, mod en stigning på kun 1,4 % året før.⁷²³ Herefter kom flere i beskæftigelse. I 1995 kunne succesen måles på over 40.000 flere i beskæftigelse, og i resten af Nyrupregeringens levetid steg beskæftigelsen hvert år.⁷²⁴

I den nye regering havde man en anden opfattelse af strukturproblemerne på arbejdsmarkedet end KV regeringen havde haft. Og det var grunden til, at man ikke var bange for at lave en finanspolitisk ekspansion. Mogens Lykketoft fortæller at det der gjorde den store forskel på den politik han stod for, og den der var blevet ført af KV regeringen, var finanspolitikken. Her ville han føre en keynesiansk politik.

Det var regeringens opfattelse, at der var et økonomisk råderum, og at det var nødvendigt med en ekspansiv økonomisk politik for at stimulere økonomien. Talen om strukturproblemer blev dog opretholdt efter regeringsskiftet. Men forståelsen af hvad strukturproblemer var, ændrede sig, og løsningsforslagene blev forskudt væk fra øget lønflexibilitet og over imod øget efteruddannelse. Mogens Lykketoft fortæller hvordan embedsmændene i Finansministeriet forventede, at en ekspansiv økonomisk politik ville føre til flaskehalsproblemer frem for øget beskæftigelse:

*"Da jeg blev finansminister i 1993, sagde embedsmændene til mig, at vi havde en strukturledighed på 9 %. Jeg svarede: Det kan da godt være, men så må vi se at få gjort noget ved den. Vi må lave strukturreformer på arbejdsmarkedet og sænke strukturledigheden, og ikke se os blinde på jeres opgørelser. Jeg har altid ment, at mere lønflexibilitet var unødvendigt for at nå det mål. Her var vi i udpræget grad uenige med de borgerlige. Vi var til gengæld opmærksomme på, at det økonomiske opsving ikke måtte gå for hurtigt.*⁷²⁵

I Finansministeriet herskede der en hvis skepsis overfor den nye økonomiske politik og den lidt nonchalante indstilling overfor risikoen for at nedbringe ledigheden til under strukturledighedens niveau og dermed udløse inflation. I *Det stille sporskifte i Velfærdsstaten* (2004) citerer Jacob Torfing en anonym topembedsmand i Finansministeriet for, "at det kun var en begrænset skare til at begynde med, der troede på, at det ville lykkes at få arbejdsløsheden ned. Finansministeren var en af dem, og der var en kreds omkring ham, der mente, at det bare var et spørgsmål om at designe

⁷²⁰ Hansen & Pedersen, 2003: 63.

⁷²¹ Goul Andersen, 1993: 294.

⁷²² Finansredegørelse, 1994: 313.

⁷²³ Jørgensen & Larsen, 2002: 189.

⁷²⁴ Johansen & Trier, 2004: 21.

⁷²⁵ Interview med Mogens Lykketoft 13. september 2005.

politikken rigtigt.”⁷²⁶ Dette bekræftes af Anders Eldrup, daværende departementschef i Finansministeriet, der fortæller:

*”Enten havde der aldrig været strukturledighed, eller også var teorien forkert. Det har vi måttet sande. Vi var overraskede over Nyrupregeringens succes, og vi forventede, at der ville ske noget, når ledigheden faldt i form af inflation og flaskehalse. Vi var bange for at udnytte råderummet, fordi vi risikerede at kaste den budgetdisciplin bort, som vi havde opnået under Schlüterregeringen. I Finansministeriet havde vi hele tiden, helt tilbage i 1970’erne, ment, at der var behov for stramninger, og vi arbejdede på at få problemerne løst, og vi ville nødtigt se det hele blive kastet over bord, da Socialdemokratiet tog over. Vi var bange for, at Lykketoft ville lave en ekspansiv finanspolitik, og vi var selv imod det. Vi var dog glade for, at finansieringen blev aftalt ved samme lejlighed. Mellemfristede planer karakteriserede udviklingen.”*⁷²⁷

Den nye regering mente altså, at der ikke fandtes en strukturledighed af samme art, som den KV regeringen havde opereret med. Man mente i stedet at situationen kunne udbedres med mindre stramninger af dagpengereglerne og en forøget efteruddannelsesindsats.

Udover at stimulere efterspørgslen iværksatte man også en arbejdsmarkedsreform, der indeholdt følgende elementer: En dagpengeperiode på maksimalt syv år med ret og pligt til aktivering i et af de tre sidste år og ingen genoptjeningsret af dagpenge ved støttet beskæftigelse. Tidlig behovsorienteret aktivering for udsatte grupper. Decentralisering af aktiv arbejdsmarkedspolitik til 14 regioner. Individuelle handlingsplaner for langvarigt ledige. Det var tiltag, der øgede statens udgifter i forbindelse med den aktive arbejdsmarkedspolitik, og som øgede andelen af ledige, der deltog i den aktive arbejdsmarkedspolitik.⁷²⁸

Man kan med nogen ret hævde, at regeringen iværksatte en arbejdsmarkedspolitik, der skulle reducere strukturledigheden, således at den økonomiske ekspansion ikke ville føre til en ophedning af økonomien. Imidlertid tenderer et sådant udsagn til efterrationalisering. Det er rigtigt, at man efterfølgende, i finanslovene gældende for perioden 1995-1999, strammede på rådighedsforpligtigelsen, fremrykkede aktiveringen, og afkortede dagpengeperioden gradvist. Det gjorde man imidlertid i takt med at arbejdsløsheden faldt.⁷²⁹ Stramningerne kom som et resultat af faldende ledighed, de blev ikke lanceret som et instrument til at reducere ledigheden.

Samtidig med at Nyrupregeringen i 1993 intensiverede aktiveringsindsatsen, udvidede man også orlovsordningerne, og begrænsede derved arbejdsudbuddet. Noget sådant var utænkeligt, hvis regeringen havde holdt fast i KV regeringens ideer (ganske vist var orlovsordninger blevet introduceret allerede i 1992, men det skete kun fordi KV var presset til det). Ifølge det paradigme der blev benyttet af Anders Foghs Skattepolitiske Sekretariat, ville et nedsat arbejdsudbud føre til øget strukturledighed. Her anså man beskæftigelsen for at være en funktion af arbejdsudbuddet, korrigeret for dem der reelt ikke stod til rådighed for arbejdsmarkedet; de udgjorde den strukturelle ledighed.

Også i Finansministeriet forventede man, at et indskrænket arbejdsudbud ville gøre det mere sandsynligt, at øget beskæftigelse ville føre til overophedning. I den nye regering mente man da også, at det var uhensigtsmæssigt at indskrænke arbejdsudbuddet hvis ledigheden faldt. Men man vurderede, helt modsat den forrige regering, at ledigheden var så stor, at der ikke var risiko for

⁷²⁶ Torfing, 2004: 89.

⁷²⁷ Interview med Anders Eldrup 3. juni 2005.

⁷²⁸ Goul Andersen (red), 2003: 93. Bredgaard, 2001: 37.

⁷²⁹ Rosdahl, 2003: 125.

ophedning foreløbig. Orlovsordningerne toppede i 1995, samme år som beskæftigelsen begyndte at stige. Herefter blev adgangen til orlov indskrænket.⁷³⁰

Når man tager i betragtning, hvorledes Nyrupregeringen ignorerede de bindinger, som KV regeringen havde lagt på sig selv, kan det næppe komme som en overraskelse, at både Venstre og Det konservative Folkeparti, var indædte modstandere af Nyrupregeringens økonomiske politik. Det er blevet hævdet, at modstanden var oppositionskuller og politisk drilleri.⁷³¹ Det var naturligvis en del af forklaringen, men som det fremgår af det ovenstående, bundede modstanden i en dyb uenighed, der udsprang af forskellige problemopfattelser af fænomenet arbejdsløshed.

De konservative var imod den nye arbejdsmarkedsreform, som de mente kun kamuflerede ledigheden, og Venstre anførte som deres argument for at være imod, at arbejdsmarkedsreformen kun fortsatte den politik, der var skyld i den høje ledighed. Grundet sin nyklassiske problemopfattelse af økonomien, kunne Anders Fogh ikke se aktivering som en ækvivalent strategi til at nedbringe beskæftigelsen. Året før havde han skrevet følgende om statsinterventionisme og aktivering, som han satte i forbindelse med keynesianisme:

"Når visse politikere i dag anbefaler at løse ledighedsproblemet gennem alle mulige og umulige statslige indgreb, så går de (...) ikke en ny vej. De træder ihærdigt i tidligere fejltagelsers fodspor. Statsinterventionisme er ikke løsningen. Statsinterventionisme er problemet. Og selv om de gamle ideer er blevet poleret, så genkendes de alle.

Ordninger hvor ledige placeres i offentlige stillinger, er som bygningen af pyramider. De er en skinløsning. Dels fortrænger sådanne ordninger anden beskæftigelse, dels er det en omvej til målet, som er beskæftigelse i virksomheder, hvor der er økonomisk baggrund for produktionen.

*Placeringer i private virksomheder med offentlig lønstøtte er heller ikke en løsning. Erfaringerne viser, at de ledige der opnår beskæftigelse på den måde, ikke accepteres, men i stedet udsættes for chikanerier. Dertil kommer at hvis de virkelig er i stand til at arbejde på lige fod, så vil de blot fortrænge anden arbejdskraft."*⁷³²

Både de konservative og Venstre var enige om at være imod skattereformen, som de mente ville føre til øget skattetryk, og mens Socialdemokratiet og de radikale understregede, at der ikke ville komme skattelettelser før end underskuddet på statens budget var nedbragt, så forlangte Venstre skattetrykket nedsat til 40 % af BNP i år 2000.⁷³³

Knud Enggaard fra Venstre fortæller at de dengang var noget skeptiske overfor Mogens Lykketofts finanspolitik. *"Hvis det var gået som i 1975, så havde vi stået med skægget i skuffen."*⁷³⁴ Han betyder i øvrigt, at det helt igennem var Anders Fogh, der tegnede Venstres linie i den økonomiske politik. Anders Fogh forklarer om sin modstand mod regeringens politik:

*"Den nye socialdemokratiske regering gennemførte den såkaldte kickstart af økonomien. Inden socialdemokraterne overtog regeringsmagten, havde de sammen med de radikale kritiseret KV-regeringen for ikke at ville lempe finanspolitikken for at sparke det forventede økonomiske opsving i gang. I bagklogskabens klare lys havde det været rigtigt at holde fast i vores stramme linie. Hvis KV-regeringen var blevet siddende og havde fastholdt den stramme linie, ville Danmark endnu stærkere have fået gevinsten fra det internationale konjunkturopsving."*⁷³⁵

Anders Foghs udlægning får kritik af Mogens Lykketoft. Han påpeger at Anders Fogh troede, at dette forsøg med at justere den økonomiske politik ville ende på samme måde som den økonomiske

⁷³⁰ Bredgaard, 2001: 37.

⁷³¹ Lykketoft, 1994: 89. Torfing, 2004: 206.

⁷³² Fogh, 1992a.

⁷³³ Håndbog i dansk Politik, 1995: 97-98, 351-352, 538-541.

⁷³⁴ Interview med Knud Enggaard 8. september 2005.

⁷³⁵ Larsen, 2003b: 60.

politik under de sidste Anker Jørgensen regeringer, og at Anders Fogh derfor i lang tid fremhævede mantraet om at ”pengene fosser ud af statskassen.”

Det skulle i stedet vise sig, at Nyrupregeringen fik fjernet underskuddet på statens finanser og nedsat arbejdsløsheden fra 12,1 % til under 5 %, uden at sætte betalingsbalanceoverskuddet over styr. Man havde meget bedre held til at styre udviklingen, end man havde haft i starten af 1980’erne. Mogens Lykketoft beretter:

”Ser man forløbet forfra, var der dog det reelle problem, at hvis man skal sætte økonomien i gang, skal man give penge ud i starten, og derefter kommer forbedringen af finanserne ikke som det allerførste i serien af virkninger. Derfor havde Fogh et spillerum i de første år, som han udnyttede til det yderste. Han havde bare ikke ret, ligesom han heller ikke havde ret i den mere principielle diskussion om, hvorvidt man kan styre økonomien. Hans argument er, at når politikere begynder at justere i økonomien, reagerer de altid for sent, og doseringen bliver forkert. Det er jeg ikke enig i, og erfaringerne fra 1993 og frem viste, at det med succes kunne lade sig gøre at påvirke økonomien og dosere rigtigt.”⁷³⁶

Det skal i denne sammenhæng bemærkes, at regeringen var meget opmærksom på, at det kunne gå galt, at de kunne have doceret forkert, og kunne blive nødt til at bremse hastigheden, hvormed opsvinget udviklede sig. Økonomiminister Marianne Jelved fortæller at regeringen var parat til at gribe ind, hvis de skønnede det nødvendigt:

”Vi holdt øje med inflation og overophedning. Jeg havde i en aflåst skuffe nogle dokumenter med forslag, der kunne slå en overophedning ned, i det øjeblik der viste sig tegn herpå. Man skal passe på at det ikke går for stærkt. Der er nogen der mener, at den slags er ustyrligt. Jeg tror ikke på fine tuning for at stimulere økonomien på kort sigt, men man kan godt dæmpe. Man kan for eksempel hæve benzinafgiften med to kroner fra i morgen. Det sender et signal: Stop op! Der er noget der går for stærkt.”⁷³⁷

Regeringen bremsede da også op i økonomien, da betalingsbalancens løbende poster viste underskud i 1998. Resultatet af indgrebet, Pinsepakken, var en indskrænkning af det private forbrug og et større skattetryk.⁷³⁸ Herefter skiftede Anders Fogh taktik, og klandrede regeringen for at hele tiden at finde på nye skatter.

Embedsmandsapparatet retter ind efter den politiske linie

Som departementschef Anders Eldrup allerede er blevet citeret for, så fandtes der en vis nervøsitet over den nye politiske linie ved regeringsskiftet. Den blev dog hurtigt overvundet. Anders Eldrup giver Mogens Lykketoft det skudsmål, at han var en stærk analytisk personlighed, stærk i skattepolitik og fordeling.:

”Han kunne være embedsapparatets rædsel når han mandag morgen kom med arbejde og udspil og beregninger, han havde lavet derhjemme. Han var uhyre kompetent rent fagligt. Politisk var han en klassisk rød socialdemokrat, men også pragmatisk, ja ligefrem højreorienteret i praktiske gøremål som privatisering og synet på den offentlige sektor. Han var pennefører for mange politiske programmer. Efter Krag har han jo været med på det hele. Han satte dagsordenen på de punkter, der interesserede ham meget, især skattepolitik. På andre områder blev der nedsat arbejdsgrupper, og det arbejde blandede han sig ikke så meget i. Han var flink til at bakke embedsmændene op.”⁷³⁹

Når der kom en ny minister, så rettede man som embedsmand ind efter hans linie, uanset hvad man selv mente. Det ses tydeligt på Finansredegørelsen. I 1993 var tonen en helt anden end den havde været i 1992. Væk var ideen om, at man burde indrette dagpengesystemet efter

⁷³⁶ Larsen, 2003: 144.

⁷³⁷ Interview med Marianne Jelved 16. juni 2005.

⁷³⁸ Johansen & Trier, 2004: 54, 84.

⁷³⁹ Interview med Anders Eldrup 3. juni 2005.

kontinentaleuropæisk model. Væk var ideen om, at den offentlige sektors størrelse i sig selv udgjorde et strukturproblem. Væk var ideen om, at det var uhensigtsmæssigt at nedbringe ledigheden via finanspolitikken. Tværtimod, det burde man gøre.

Man kunne føre konjunkturstabiliserende finanspolitik, hvis arbejdsløsheden var et resultat af et midlertidigt tilbageslag. For at træffe denne vurdering, skulle man benytte sig af mellemfristede fremskrivninger af økonomien. Og så blev der i øvrigt gjort op med tidligere tiders dogmer om finanspolitikken. Således lød det i Finansredegørelse 1993:

*"I de seneste år har der været fremført argumenter til fordel for stramninger af finanspolitikken begrundet med hensynet til statsfinanserne. Hvis finanspolitikken imidlertid kun indrettes efter saldoen på statsfinanserne kan det i en højkonjunktur ikke alene blokere for nødvendige stramninger, men direkte føre til lempelser af finanspolitikken. Det vil virke destabiliserende og kan reducere mulighederne for nedbringelse af gælden afgørende. Det er helt afgørende at bedre konjunkturer udnyttes til konsolidering af statsfinanserne. I løbet af det forestående konjunktursving skal der skabes overskud på de offentlige finanser. Kun hvis der er et overskud i højkonjunkturperioder, kan der være balance i gennemsnit over konjunkturerne."*⁷⁴⁰

Hvad der her fremhæves som passende og rigtig økonomisk politik, var netop det som Anders Fogh kaldte *"loven om de indtægtsskabende udgifter."*⁷⁴¹ Det er svært at læse teksten i Finansredegørelse 1993, som andet end et opgør med det nyklassiske paradigme, mens det keynesianske paradigme tages til nåde igen. Samtidig understreges det, at man ikke vil være lemfældig i justeringen af den økonomiske politik.

Tilbage i Finansredegørelsen var stadigvæk en forventning om, at en del af ledigheden ikke kunne elimineres uden at sætte ind overfor strukturproblemer på arbejdsmarkedet. Men, som det blev anført, så ville man af erfaringsmæssige og fordelingsmæssige årsager ikke gøre noget for at øge lønspredningen, idet man mente at der skulle alt for store lønspredninger til, før end det ville gøre en forskel på beskæftigelsen. For at modvirke strukturproblemer anbefalede Finansredegørelse 1993 først og fremmest uddannelse og vækst i servicesektoren for at skaffe beskæftigelse til de lavtuddannede.⁷⁴²

Sidstnævnte strategi udmøntede sig i hjemmeserviceordningen, der var et forslag som Jørgen Rosted brændte for. Ved regeringsskiftet blev han departementschef i det nyoprettede Ministerium for Økonomisk Samordning, der fik CD's leder Mimi Jacobsen som minister. Herfra udgik nu ideerne om hjemmeservice, der indebar at staten afholdte en del af lønudgifterne ved for eksempel rengøring i private hjem.⁷⁴³

De diskursive ændringer kan også spores i Økonomiministeriet. Som nævnt var Marianne Jelved ikke stærk i nationaløkonomi, da hun blev minister, men kontorchef Mikael Trier fortæller at hun lærte hurtigt, og var ferm til at finde i fejl det materiale embedsmændene havde lavet, fordi hun læste tingene og satte sig ind i sagerne.⁷⁴⁴

Ikke desto mindre var der stor forskel på Økonomisk Oversigt fra oktober 1991, hvor det blev understreget, at det høje dagpengeniveau ledte til for høje mindstelønninger, hvad der ledte til strukturarbejdsløshed,⁷⁴⁵ og Økonomisk Oversigt fra maj 1995, hvor denne argumentation var borte, da Økonomiministeriet igen skrev om ledigheden og de ledige. Her, i 1995, blev ledighedens

⁷⁴⁰ Finansredegørelse, 1993: 20-22.

⁷⁴¹ Fogh, 1991d.

⁷⁴² Finansredegørelse, 1993: 23-25.

⁷⁴³ Interview med Jørgen Rosted 1. juni 2005.

⁷⁴⁴ Interview med Mikael Trier 14. juni 2005.

⁷⁴⁵ Økonomisk Oversigt, oktober 1991: 41-63, 67.

sammensætning gennemgået, og intet steds stod der, at ledigheden kunne tilskrives manglende lønspredning eller dagpengesystemets indretning.⁷⁴⁶

Mikael Trier anfører at en vurdering af publikationerne skal tage hensyn til, at de skulle godkendes af de andre relevante ministerier.⁷⁴⁷ Spørgsmålet er så om den ændrede retorik skal findes i Socialdemokratisk indflydelse, eller om ændringen skyldtes selvstændig radikal tankegang.

Det er meget sandsynligt at tingene ikke kan skilles ad. Mogens Lykketoft og Marianne Jelved styrede den økonomiske politik i et tæt samarbejde i disse år. Så tæt at Poul Nyrup ofte måtte erkende, at han blev hægtet af. Den økonomiske politik blev til i regeringens økonomiudvalg, og der havde Poul Nyrup ikke sæde. Selvom det var regeringens koordinationsudvalg, der havde den formelle magt, var tingene allerede aftalt mellem Mogens Lykketoft og Marianne Jelved, når de blev fremlagt her.⁷⁴⁸

I Skatteministeriet gjorde man op med den gamle praksis under Anders Fogh. I den første udgave af Skattepolitisk Redegørelse efter regeringsskiftet gøres det klart, at man nu ændrede proceduren for hvornår ministeriet ville anke skattesager til højesteret. I 1987 og 1988 havde den daværende regering stillet lovforslag om at begrænse skattemyndighedernes muligheder for at appellere afgørelser. Det blev ikke vedtaget, men i Skatteministeriet indførte man en administrativ praksis, der lagde begrænsning på hvornår man ankede sager.

Denne praksis blev ophævet ved regeringsskiftet og proceduren blev normaliseret. Det blev gjort af hensyn til retssikkerheden forklares det. *"Skatteyderne har krav på, at alle betaler skat på lige fod. Dette er en fundamental forudsætning for en bred accept af skattesystemet."*⁷⁴⁹

I redegørelsen beskrev man elementer ved den nye skattereform, der generelt blev kendetegnet ved, at skattegrundlaget og skattebasen blev gjort bredere, og det ikke længere var muligt at undgå beskatning af en del af lønnen ved at få den udbetalt som frynsegoder. Der blev også taget initiativ til at stoppe selskabstømnings, og så blev der i øvrigt ikke nævnt et ord om dynamiske effekter.⁷⁵⁰

Det var egentligt et bemærkelsesværdigt mod, som Nyrupregeringen udviste, når den valgte at gøre op med de dogmer, som den forrige regering havde rodfæstet i (dele af) embedsværket. Fra andre sider lød der advarsler. I Det økonomiske Råds formandskab var man som nævnt allerede i 1992 positivt indstillede overfor en ekspansiv finanspolitik, men nationalbankdirektøren og industrien var imod det.⁷⁵¹

I Dansk Arbejdsgiverforening var man skeptisk over aktivering. Man mente det var spild af penge. Ligesom Anders Foghs Skattepolitiske Sekretariat mente man, at jobmængden var en funktion af den arbejdskraft, der var til rådighed.⁷⁵²

Senere skete der det, at vismændene fra DØR blev mere skeptiske. Det hang ikke sammen med, at den økonomiske udvikling udsendte faresignaler, men snarere det forhold at vismændene blev skiftet ud. I midten af 1993 blev Claus Vastrup skiftet ud med Torben M. Andersen, og ved udgangen af 1994 kom også Århus-økonomen Nina Smith med. De forventede i efterårsrapporten 1995, at niveauet for strukturledigheden snart ville blive nået, og erklærede at der skulle *"ekstreme ændringer"* til, hvis der skulle blive ligevægt på de offentlige finanser i 1997.

⁷⁴⁶ Økonomisk Oversigt, maj 1995.

⁷⁴⁷ Interview med Mikael Trier 14. juni 2005.

⁷⁴⁸ Holstein, 2005: 120.

⁷⁴⁹ Skattepolitisk Redegørelse, juni 1994: 168-169.

⁷⁵⁰ Skattepolitisk Redegørelse, juni 1994: 6-7, 36.

⁷⁵¹ Marcussen, 1998: 124.

⁷⁵² Torfing, 2004: 103.

Regeringen havde imidlertid is i maven, og ignorerede rådet. Der kom overskud på de offentlige finanser i 1997.⁷⁵³ Det er muligt, at de økonomiske vismænd var inspireret af OECD, der i 1993 og 1994 havde advaret mod en finansiel ekspansion, men i så fald var vismændene ved at falde bag af dansen. For allerede i 1995 erkendte OECD, at den danske politik havde været ganske succesfuld, idet inflationen ikke var steget som oprindelig forventet.⁷⁵⁴

Drivkræfterne bag den økonomiske politik 1990-1994

Når den økonomiske politik gik mere eller mindre i stå under den borgerlige regerings sidste år, så skyldtes det ikke, at oppositionen ikke var villig til at indgå forlig. Selv om finansminister Henning Dyremose oplevede at socialdemokraterne blev *"mere og mere desperate for at komme tilbage til regeringsmagten, og derfor var nærmest umulige at trække ind i et forlig,"*⁷⁵⁵ så lykkedes det alligevel den pragmatiske og resultatorienterede finansminister at få finanslovene i hus.

Sagen var imidlertid at oppositionen inklusiv Det radikale Venstre ikke delte regeringens problemopfattelse vedrørende de aktuelle udfordringer, og på den måde var det regeringens ideologi, der stod i vejen for, at der ikke skete betydelige ændringer i den økonomiske politik, mens arbejdsløsheden fik lov at vokse til det højeste niveau siden krisen i 1930'erne.

Fra 1991/1992 opstod der i keynesiansk optik et råderum i dansk økonomi, men det blev ikke udnyttet på grund af KV regeringens nye økonomiske forståelse. Herved fik de nyklassiske ideer stor betydning for dansk politik. Ikke i kraft af at der blev vedtaget love og reformer, der tog udspring i denne forståelse, men i kraft af at paradigmet blokerede for, at der blev vedtaget politik. Dette ledte i sidste ende frem til, at da regeringen faldt på grund af Tamilsagen, var der dannet et alternativt politisk flertal. Man kan sige at paradigmeskiftet opbrugte den sidste rest af politisk kapital mellem midterpartierne, og Venstre og Det konservative Folkeparti.

Nyrupregeringens økonomiske politik markerede et markant brud med KV regeringens ideer, der på en række punkter mindede om det skifte i den økonomiske politik, der fandt sted, da Schlüterregeringen tog over efter Anker Jørgensen.

Schlüterregeringen overtog Socialdemokraternes politik ved at indføre realrenteafgiften. Nyrupregeringen overtog den borgerlige regerings fastkurspolitik. Schlüterregeringen vendte tilbage til den kurs Socialdemokratiet havde opgivet, nemlig en stram indkomstpolitik og et forsøg på at reducere betalingsbalancen. Nyrupregeringen overtog den politik de borgerlige havde opgivet, nemlig at føre en mellemfristet planlægning af finanspolitikken, der samtidig indeholdt ambitioner om at styre udviklingen i efterspørgslen.

Det afgørende nye ved Nyrupregeringen var, at den troede på, at man kunne nedbringe arbejdsløsheden ved at designe og dosere den makroøkonomiske politik tilstrækkeligt smidigt. Og herved adskiller regeringsskiftet i 1993 sig med regeringsskiftet i 1982. I 1993 var der tale om, at der kom en ny regering med et helt nyt paradigme (se afsnittet Læring og paradigmeskift som forskellige former for forandring, kapitel I). Det var ikke tilfældet i 1982.

Det var i første omgang dette paradigmeskift på regeringsniveau, der foranledigede den ændrede økonomiske politik, da Nyrupregeringen trådte til i 1993. Men der var også tale om politisk læring. Den økonomiske politik var ikke en direkte fortsættelse af Anker Jørgensens politik, selvom det grundlæggende var det samme paradigme som dengang, keynesianismen, som man benyttede sig af.

⁷⁵³ Marcussen, 1998: 126.

⁷⁵⁴ Marcussen, 2002: 106.

⁷⁵⁵ Korrespondance med Henning Dyremose 10. marts 2006.

På baggrund af erfaringerne med de dårlige statsfinanser i starten af 1980'erne og overophedningen af økonomien i midten af 1980'erne, havde man justeret paradigmet, og var nu mere forsigtig. Man foretrak at lægge mellemfristede planer frem for fine-tuning, og man var særdeles forsigtig med at styre opsvinget, så det ikke gik over i lønfest og forringet konkurrenceevne.

Udviklingen i perioden 1990-1994 demonstrerer for begge regerings vedkommende, at hvis politikerne føler sig tilstrækkeligt sikre i deres sag, det vil sige den underliggende forståelse af økonomien der udgøres af et paradigme, så er de parate til at sidde andre eksperter på råd overhørig og gennemtrumfe deres egne ideer. I denne periode havde politikerne i høj grad genvundet initiativet, som dem der tilrettelagde politikken. Igen bliver den politiske fødekæde slået fast. Det er politikerne, der står øverst.

Ganske vist ser vi i forbindelse med de mange udvalgsarbejder og ekspertkommissioner, at embedsmændene overdrages betydeligt ansvar og magt. Men man skal være opmærksom på, at det var regeringen der meget bevidst uddelegerede denne magt i håbet om ad den vej at opnå, hvad de ikke kunne få igennem i Folketinget.

Man skal også huske på, at selv det mest indflydelsesrige udvalg, Zeuthenudvalget, ikke havde held til at gennemføre den opgave regeringen havde tiltænkt det. Resultatet blev hverken en ny finansieringsmodel for dagpenge eller mere aktivering for samme penge. I stedet kom der initiativer på arbejdsmarkedsområdet, der udgik fra den politiske følgegruppe, ikke fra Zeuthenudvalget.

Til allersidst, som en sidebemærkning, skal det tilføjes, at Nyrupregeringens succes med den økonomiske politik hang sammen med, at et grundvilkår i den økonomiske politik var ændret. Fagbevægelsen var blevet disciplineret. I Anker Jørgensens dage havde fagbevægelsen modarbejdet økonomisk genopretning med sine lønkrav, men i 1990'erne førte et stadigt strammere arbejdsmarked ikke til øgede lønkrav.

Det kan formentlig delvis forklares med den aktive arbejdsmarkedspolitik, men det ændrer ikke på det tilsyneladende paradoks at fagbevægelsens forhandlingsposition blev stadigt stærkere, uden at det udløste bemærkelsesværdige lønstigninger. Løntilbageholdenheden betød at det ikke var nødvendigt at føre indkomstpolitik fra Christiansborg, og begrebet er da også helt forsvundet fra den politiske dagsorden siden. Man kan sige at indkomstpolitikken nu er overtaget af arbejdsmarkedets parter, hvilket igen er en konsekvens af, at det er blevet bredt accepteret, at indkomstpolitik er det samme som lønpolitik.

Når fagbevægelsen har valgt at indordne sig, skyldes det givetvist erfaringer med, at lønkrav større end udlandets ikke førte til højere realløn, men til faldende beskæftigelse, stigende skattetryk og langtidsholdbare borgerlige regeringer. Det tog også lidt tid for fagbevægelsen at erkende, at den stærkt dæmpede inflation skulle afspejles i lønkravene.

Fastkurspolitikken har givetvist også virket disciplinerende på lønpolitikken, idet fagbevægelsen blev klar over, at for store lønstigninger i forhold til udlandet ikke kunne modvirkes med devalueringer. Det er også muligt, at det forhold at der blev talt så meget om behovet for at ændre adfærden på arbejdsmarkedet, i sig selv medførte en adfærdsændring, der gjorde de foreslåede tiltag overflødige.

Endelig har fælleserklæringen fra 1987 givetvist også været afgørende, men det er tvivlsomt hvorvidt fagbevægelsen følte sig bundet af den, efter at Poul Schlüter undsignede den, da han begyndte at trække på det nyklassiske paradigme i sine politiske udmeldinger.

Kapitel VII: Konklusion

Den historiske analyse 1974-1994 i grundrids

For at skærpe overblikket repeteres den historiske analyse i rudimentær form i nedenstående skema. For hvert år præsenteres man for: (1) De økonomiske grundvilkår, hvormed skal forstås den faktuelle udvikling i samfundsøkonomien. (2) De politiske aktørers problemopfattelse, hvor man præsenteres for hvorledes de centrale politiske aktører opfattede de konkrete problemer, de stod overfor. (3) De politiske aktørers respons, der opsamler hvad man rent faktisk gjorde for at løse de pågældende problemer. (4) Forhold der har påvirket de politiske aktørers respons, der summarisk redegør for, om den givne respons var forventelig jævnfør de politiske aktørers problemopfattelse, eller om der er andre forhold, der har spillet ind på politikens tilblivelse.

	De økonomiske grundvilkår	De politiske aktørers problemopfattelse	De politiske aktørers respons	Forhold der har påvirket de politiske aktørers respons
1974	Kronisk underskud på betalingsbalancen.	Begrænset fokus på problemet blandt politikerne.	Forår: Finanspolitisk stramning. Efterår: Betydelige ufinansierede skattelettelser.	Forår: Forventelig reaktion jævnfør sagkundskabens råd. Efterår: Et forsøg på at dæmpe skatteoprøret blandt vælgerne.
1975	Arbejdsløshed og underskud på betalingsbalancen.	Generel enighed om at betalingsbalanceproblemet må løses på langt sigt via indkomstpolitik, mens arbejdsløsheden er et akut problem, der kræver handling nu.	Ekspansiv finanspolitik og pengepolitik gennemføres for at øge beskæftigelsen. Indgreb i overenskomsterne gennemføres for at forbedre konkurrenceevnen.	Forventelig reaktion jævnfør det keynesianske paradigme, og overbevisningen om at krisen er midlertidig.
1976	Lokomotivstrategien fejler. Fortsat arbejdsløshed og underskud på betalingsbalancen.	Vores samhandelpartners kontraktive politik belaster udviklingen på betalingsbalancen, og underminerer grundlaget for den ekspansive økonomiske politik.	Kontraktiv økonomisk politik. Delvis indefrysning af dyrtidsportioner påbegyndes.	Forventelig reaktion jævnfør erkendelsen af at Danmark ikke kan føre ekspansiv politik som det eneste land.
1977	Betalingsbalancen er i bedring, men der er stadig underskud. Der bliver skabt arbejdspladser, men der er stadig arbejdsløshed.	Uenighed mellem Knud Heinesens finansministerium, der ønsker stramninger, og Svend Aukens arbejdsministerium, der prioriterer beskæftigelsen højest.	Endnu et indgreb i overenskomsterne. Tvistpolitikken iværksættes, hvad der indebærer en svagt ekspansiv finanspolitik.	Socialdemokratiet ser tvistpolitikken som et middel til at forene krisepolitik og en udvidelse af velfærdstaten. Det er arbejdsministeriets linie, der tilgodeses på bekostning af finansministeriets ønsker.
1978	Alt håb om at (Vest)Tyskland sætter et opsving i gang opgives.	Stigende erkendelse af at krisen er permanent. Venstre er imod stigende realløn frem til 1985.	SV regeringen dannes for at stramme den økonomiske politik. Men politikken forbliver stort set uændret.	Socialdemokratiet og Venstre kan ikke blive enige om en sanering af økonomien.

1979	Anden oliekrise – rekordstort underskud på betalingsbalancen. Forbruget er alt for højt.	Det økonomiske Råd foreslår brug af devalueringsinstrumentet. Finansministeriet begynder at udarbejde dystre prognoser ved uændret politik. Enigheden om den overordnede økonomiske politik smuldrer.	Tredje indgreb i overenskomsterne. Devalueringsinstrumentet tages i brug. Det private forbrug indskrænkes markant i kraft af Helhedsløsningen 1979.	Stramningerne kom i kølvandet på en ophedet offentlig debat om krisens alvorlige karakter. Indgrebet var forventeligt eftersom de økonomiske problemers omfang var fuldt erkendt, og man havde erfaringerne fra forrige oliekrise at trække på.
1980	Arbejdsløsheden stiger. Underskuddet på statens finanser stiger. Forbrugskvoten daler.	Venstre lægger sig på en mere markedskonform økonomisk politik. Socialdemokratiet afviser stigende realløn gennem 1980'erne.	Yderligere stramninger af den økonomiske politik.	Stramningerne er forventelige fordi de fortsætter den linie man lagde med Helhedsløsningen 1979.
1981	Konkurrenceevnen er forbedret, men underskuddet på statens finanser eksploderer p.g.a. flere på overførselsindkomst og stigende rentebyrde.	Det radikale Venstre tager afstand fra Socialdemokratiets ønsker om mere statsintervention i økonomien. De borgerlige partier finder sammen om en mere markedskonform økonomisk politik. De mener det er nødvendigt at nedbringe inflation og underskud på de offentlige finanser, før end ledighedsproblemet kan løses. Det økonomiske Råd bagatelliserer underskuddet på statens budget.	Twistpolitikken intensiveres. Overenskomstaftalerne giver lønstigninger større end i (Vest)Tyskland.	Socialdemokratiet ønsker ikke at øge skatterne eller skære i velfærden. Derfor opgives den fortsatte sanering af dansk økonomi.
1982	Underskuddet på statens budget når 9 % af BNP. Betalingsbalancen forværres igen. Ved udgangen af året sætter et markant rentefald ind.	Det radikale Venstre og Socialdemokratiet opgiver et fremtidigt regeringssamarbejde, da Socialdemokratiet ikke vil droppe dyrtidsportionerne. OECD anbefaler stop for indeksregulering af lønninger og overførselsindkomster. Efterår: Den nye regering forventer at dens økonomiske reformer vil skabe øget ledighed på kort sigt, men mener at reformerne er nødvendige.	Fejlslagen devaluering til fastlavn. Ved regeringsskiftet gennemføres store offentlige besparelser, dyrtidsportionerne indefryses, stop for devalueringer proklameres. På længere sigt loves der skattelettelser.	Det var som følge af intern uenighed og efter pres fra fagbevægelsen, at socialdemokraterne opgav at føre en skarpere økonomisk politik, og dermed måtte opgive at regere.
1983	Et internationalt opsving sætter gang i økonomien. Betalingsbalancen er i bedring.	Finansministeriet reviderer ADAM frem for at kassere den. Efter at have kritiseret fastkurspolitikken, vælger Det økonomiske Råd at se bort fra muligheden for devalueringer.	Stop for devalueringer stadfæstes og bliver til fastkurspolitik. Igen gennemføres der store besparelser i den offentlige sektor.	Der er fælles fodslag om den økonomiske politik internt i den borgerlige koalitionsregering.

1984	Arbejdsløsheden mindskes. Betalingsbalancen forværres igen.	Nationalbankdirektøren kræver stramninger af den økonomiske politik. Den borgerlige regering accepterer et midlertidigt betalingsbalanceunderskud, for at skabe spillerum for et opsving.	Frem til 1988: Støttet beskæftigelse begrænses.	Internt i regeringen bliver Venstres ønsker om en stramning af den økonomiske politik overhørt. Venstre mister Finansministeriet.
1985	Forbruget stiger dramatisk. Arbejdsløsheden falder markant. Beskæftigelsen stiger endnu mere.	Sent 1985: Regeringen indser at forbruget må begrænses.	Sent 1985: Forbruget begrænses via en økonomisk pakke som de kendes fra socialdemokraternes tid. Indgreb i overenskomsterne.	Navnlig de konservative er ikke parate til at bremse det opsving, der har givet dem politisk medvind og fremgang for dansk økonomi.
1986	Underskuddet på betalingsbalancen bliver det største, siden man begyndte af føre statistik på området. Frem til 1994: Investeringsniveauet daler.	Sent 1986: Regeringen og Finansministeriets embedsmænd indser at et eksportboom ikke kommer af sig selv. Forbrugsfest er nu bandlyst i al overskuelig fremtid. Venstre hævder at der er fuld beskæftigelse, de resterende ledige står ikke reelt til rådighed. Blandt eksperterne opstår konsensus om, at opsparingen må øges.	Forbruget begrænses via to økonomiske pakker.	Tiltagende uenighed i regeringen mellem Venstre på den ene side og de øvrige partier på den anden. Venstre ligger en nyliberalistisk linie, og signalerer utilfredshed med regeringens egen økonomiske politik.
1987	Frem til 1990: Underskuddet på betalingsbalancen bliver mindre. Store lønstigninger underminerer konkurrenceevnen.	Regeringen afviser at skattelettelser er aktuelle.	Fastkurspolitikken bliver omlagt, så kursen nu følger DM i stedet for ECU. Overenskomsterne resulterer i meget store lønstigninger, men det fører ikke til et politisk indgreb.	Accept af store lønstigninger falder sammen med, at det er valgar. Efter valget: Venstres næstformand Anders Fogh overtager Skatteministeriet. Finansministeren og fagbevægelsen bliver enige om, at fremtidige lønstigninger ikke må overstige udlandets.
1988	Frem til 1993: Arbejdsløsheden stiger.	Det økonomiske Råd anbefaler øget incitamentstækning i bl.a. dagpengesystemet, for at modvirke lønstigninger der skader konkurrenceevnen. Sent 1988: Regeringsleder Poul Schlüter relancerer sine ideer om skattelettelser. Finansministeriets embedsmænd afviser, men ideerne støttes af Skatteministeriet. Venstre agiterer for en lønnedgang.	Reducering af arbejdsgiverbidrag (AMBI) sikrer at de store lønstigninger fra 1987 overenskomsten ikke slår fuldt igennem i timelønningerne.	Statsministeren føler sig presset af meningsmålinger og meningsdannere i spørgsmålet om skattelettelser. Finansministeriets keynesianske opfattelse af økonomien udelukker, at ministeriet kan støtte op om skattelettelser i en situation hvor afvikling af underskuddet på betalingsbalancen har første prioritet. I Skatteministeriet orienterer man sig efter nyklassiske ideer, og ser skattetrykket som årsagen til ledigheden.

1989	Uændret.	Regeringens øvrige ministre retter ind efter statsministerens nye linie, hvad der betyder indflydelse til Skatteministeriets nyklassiske paradigme. Finansministeriets økonomiske model ændres i overensstemmelse hermed. Det bliver regeringens officielle politik, at bruttolønnen skal sænkes til gengæld for lavere trækprocenter.	Regeringen fremlægger ideer om massive offentlige besparelser og skattelettelser med dynamiske effekter. Men forslaget strander efter et forhandlingssammenbrud med socialdemokraterne. Arbejdsmarkedspension er bliver en del af overenskomsten blandt offentligt ansatte.	Anders Fogh er ikke utilfreds med forhandlingssammenbrud, da et kompromis ville udvande regeringens forslag. Finansministeriet ser arbejdsmarkedspensioner som et middel til at transformere øgede lønninger til øget opsparing.
1990	Der er nu overskud på betalingsbalancen.	Ideen om strukturproblemer på arbejdsmarkedet som forklaring på den høje ledighed dominerer nu også Finansministeriet. Strukturproblemer defineres som manglende lønfleksibilitet og et for stort skattetryk.	Endnu et forsøg på at lave et bredt forlig om en sænkning af marginals-katten fejler.	Statsminister Poul Schlüter har investeret så meget prestige i sine visioner om skattelettelser, at han ikke ser sig i stand til at bøje af overfor oppositionens krav.
1991	Uændret.	En mindre skatteomlægning gennemføres.	Arbejdsmarkedspension er bliver en del af overenskomsten blandt privat ansatte.	Statsminister Poul Schlüter opgiver sine store visioner for en omlægning af dansk økonomi. Det overlades til finansministeren og skatteministeren at føre økonomiske politik.
1992	Uændret.	Folketinget nedsætter Zeuthenudvalget for at nå til enighed om arbejdsmarkedspolitikken. Socialdemokratiet har held til at blokere for, at regeringen og LO finder sammen om en ny finansieringsmodel for dagpenge. Det fremføres fra flere keynesianske økonomers side, at overskuddet på betalingsbalancen har skabt et økonomisk råderum for en finanspolitisk ekspansion. Denne opfattelse deles af Socialdemokratiet og Det radikale Venstre, men ikke af regeringen.	Regionale forsøg med en revitaliseret aktiv arbejdsmarkedspolitik igangsættes. Offentlige investeringer fremrykkes. Finanspolitikken er mildt ekspansiv.	I kraft af det rodfæstede nyklassiske paradigme er det regeringens opfattelse, at aktiv arbejdsmarkedspolitik ikke vil forbedre beskæftigelsessituationen, og at en ekspansiv finanspolitik vil virke mod hensigten. Man indgår kompromis fordi man er presset til det. Modsat Anker Jørgensen i 1982 er man indstillet på at bevare regeringsmagten for enhver pris.

1993	Arbejdsløsheden topper med 349.000 ledige.	<p>Problemopfattelserne ændres ikke. Men rollerne byttes om, så det nu er socialdemokraterne og de radikale der overtager regeringsrollen og sætter dagsordenen for den økonomiske politik.</p> <p>I Finansministeriet er et flertal af embedsmændene skeptiske med hensyn til en omlægning af den økonomiske politik, da man frygter at arbejdsløsheden er strukturbetinget og ikke kan løses med øget efterspørgsel.</p>	Aktiv arbejdsmarkedspolitik i form af aktivering, jobtræning og efteruddannelse opprioriteres. Forbruget omlægges i kraft af lempelig finanspolitik og mulighed for at omlægge lån. Fastkurspolitikken opretholdes.	<p>Regeringsskiftet muliggøres i kraft af Tamilsagen. En omlægning af den økonomiske politik er oplagt, da det kun er et mindretal af folketingets partier, der tror på det nyklassiske paradigme.</p> <p>Den nye økonomiske politik er ikke en fortsættelse af Socialdemokratiets linie fra 1982, men snarere en fortsættelse af den markedskonforme keynesianisme, der prægede den borgerlige regering frem til 1988.</p>
1994	<p>Investeringsniveauet begynder at stige for første gang siden 1985.</p> <p>Arbejdsløsheden falder. Året efter stiger også beskæftigelsen. Denne udvikling fortsætter til 2001.</p>	Den borgerlige opposition og (i 1995) Det økonomiske Råd vender sig stærkt imod regeringens keynesianske problemopfattelse, da det er deres faste overbevisning, at den øgede efterspørgsel vil lede til inflation frem for faldende ledighed.	Man fastholder den vedtagne økonomiske politik.	Enigheden mellem Socialdemokratiet og Det radikale Venstre om hvordan økonomien virker, gør det muligt at fastholde den økonomiske linie, og afvise kritikken fra oppositionen.

Identifikation af forskellige former for forandring 1974-1994

Hvilke typer forandringer har dansk politik undergået i perioden 1974-1994. Hvis vi anvender Peter Halls typologi (se afsnittet Læring og paradigmeskifte som forskellige former for forandring, kapitel I), kan vi identificere alle tre typer forandring.

I de første år har der været udprægede forandringer af første orden, idet man indtil flere gange justerede finans- og pengepolitikken. Hvis man regner indgreb i overenskomsterne som et politisk instrument, kan man notere at krisen også umiddelbart afstedkom forandringer af anden orden. I de efterfølgende år forsøgte man sig frem med nye instrumenter, først med tvistpolitikken og senere supplerede man med devalueringsinstrumentet. Forandringer af anden orden bliver hyppigere, efterhånden som krisen varer ved.

I midten af 1970'erne var der bred enighed både blandt de økonomiske eksperter, men også blandt de fire traditionelt regeringsbærende politiske partier (S, R, K, V), om at anskue økonomien ud fra en keynesiansk synsvinkel. Det indebar at man så det som politikernes ansvar at sikre fuld beskæftigelse ved hjælp af manipulation af efterspørgslen. Der var også bred enighed om, at dette skulle foregå med indirekte midler via finans- og pengepolitikken. I starten af 1980'erne var dette kompromis brudt sammen, og uenighed var dagens orden.

De politiske partiers problemopfattelse, det paradigme de var underlagt, var dog stadig keynesiansk. Forskellen var imidlertid at Socialdemokratiet orienterede sig til stadighed mere i retning af direkte statsintervention i økonomien, mens de borgerlige partier (inklusive Det radikale Venstre) lagde sig

på en linie, der var mere fokuseret på at rette ind efter de internationale forhold, der pegede i en mere liberalistisk retning.

Det må derfor konkluderes, at regeringsskiftet i 1982 ikke afstedkom en forandring af tredje orden (et paradigmeskifte), men at politikken blev forrykket indenfor det eksisterende paradigme. Der var betydelige forandringer af første orden i form af beskæringer af den offentlige sektor. Der var betydelige forandringer af anden orden, idet man sløjfede dyrtidsportionerne, indførte realrenteafgiften og opgav devalueringer.

Det er i den forbindelse vigtigt at pointere, at mens nogle forandringer forekommer pludseligt, så er der også nogle der er længere tid om at udfolde sig. Suspenderingen af dyrtidsportionerne, for eksempel, skete gradvist.

Fra 1976 begynder man at indefryse en del af dyrtidsportionerne, det er allerede en delvis suspension. Man opfinder endda en institution, der skal forvalte lønmodtagernes tvungne opsparring: Lønmodtagernes Dyrtidsfond. Med helhedsløsningen i 1979 begynder man at regne energipriserne uden for det pristal, som dyrtidsportionerne blev beregnet ud fra. Det udhuler yderligere indholdet af dyrtidsportionerne. I 1982 – i forbindelse med regeringsskiftet – bliver dyrtidsportionerne midlertidigt suspenderede. Det er først i 1985, at de endelig bliver afskaffet. Det tog altså 10 år at afskaffe dyrtidsportionerne.

Også fastkurspolitikken blev ikke indført med et slag, men var tid om at etablere sig. Efter den mislykkede fastelavnsdevaluering i 1982 bliver man klar over, at man ikke længere kan bruge devalueringsinstrumentet (til ensidige devalueringer), hvis man ikke vil træde helt ud af EMS samarbejdet. Denne erfaring udgjorde første forudsætning for den nye regerings beslutning om at afstå fra devalueringer. Beslutningen blev truffet i flere forskellige fora i september 1982, og blev stadfæstet gennem praksis i de efterfølgende måneder, og endelig ophøjet til egentlig fastkurspolitik i marts 1983. Her er altså tale om et forløb, der varede over et år.

Et tredje eksempel er tvistpolitikken, der over perioden 1977-1982 udviklede sig fra en midlertidig foranstaltning, til at blive et bærende princip for den økonomiske politik. Her var der tale om en nærmest evolutionær udvikling, hvor flere og flere elementer blev koblet på tviststrategien, således at man i 1982 introducerede planer om at indføre offentlig produktion på områder, som det private hidtil havde varetaget.

Pointen i at understrege den langstrakte forandringsdynamik, der gjorde sig gældende i mange af de store politiske forandringer, er, at fastslå at der har været tale om en proces, hvor det der forandres optræder som både afhængig og uafhængig variabel. Tvistpolitikken blev til som en reaktion på krisen. Dens nærmere udformning var betinget af flere forhold: Socialdemokraternes ønske om at udbygge velfærdssamfundet, deres interne stridigheder om hvor stram en økonomisk politik man burde føre, og hvad man kunne opnå gennem forlig med de øvrige partier.

Tvistpolitikken havde så igen en betydning for den samfundsøkonomiske udvikling. Denne udvikling reagerede man på, når man videreudviklede tvistpolitikken, hvorved tvistpolitikken blev sin egen uafhængige variabel. De politiske omvæltninger i 1982 var også delvist et resultat af tvistpolitikken. Den havde udviklet sig i en sådan grad, at den havde fremmedgjort de radikale fra Socialdemokratiet (læseren erindrer Niels Helvegs samtidige udtalelse om, at han regnede tvistpolitikken for sammenlignelig med at tisse i bukserne), hvad der gjorde det svært for regeringen at føre sin egen politik.

De efterfølgende forandringer af dansk politik var også præget af langstrakte processer. I midten af 1980'erne forandrede den økonomiske virkelighed sig, fordi man undlod at reagere på det stigende forbrug. Betalingsbalanceproblemet blev så stort, at det fik lov at diktere den økonomiske politik,

hvilket i praksis indebar, at man stillede det finanspolitiske instrument i bero. Det var en forandring af anden orden.

Ved indgangen til 1989 indtraf der en pludselig forandring, idet Poul Schlüter valgte at lancere visioner for den økonomiske politik, der fandt deres legitimitet i det nyklassiske paradigme. I de følgende år blev den nye tankegang institutionaliseret i regeringsapparatet, og fik indflydelse på indholdet af de ministerielle rapporter, og de forslag regeringen stillede. Det var en forandring af tredje orden.

Til en begyndelse kom paradigmeskiftet kun til udtryk i regeringens problemopfattelse, fordi den ikke kunne finde opbakning bag sine forslag, men i starten af 1990'erne fik paradigmeskiftet også betydning for den økonomiske politik, fordi man undlod at reagere i en situation, hvor man det ville have været naturligt at føre en ekspansiv finanspolitik, hvis man havde haft en keynesiansk problemopfattelse.

Denne forandring førte igen ny forandring med sig. Ligesom det var tilfældet i Anker Jørgensens sidste år, blev oppositionspartier og støttepartier fremmedgjorte overfor regeringens politik i starten af 1990'erne, hvorved de fik nemmere ved at finde sammen om et alternativ. Det temmelig dramatiske politikskifte der fandt sted, da Nyrupregeringen kom til 1993 (endnu en forandring af tredje orden) var altså kulminationen på en forandringsproces, der havde været længe under opsejling. Den økonomiske politik man valgte at føre, trak i øvrigt på de erfaringer man gjorde sig under Schlüterregeringens første år 1982-1987.

Det er altså, som det også blev antydnet i udredningen af afhandlingens design (se afsnittet Afhandlingens design i grundtræk, kapitel I), ikke muligt at fremstille drivkræfterne som uafhængige variable, hvis indflydelse kan måles enkeltvist og sættes ind i et skema. Det er heller ikke muligt at tillægge nogle få enkeltpersoner ansvaret for historiens udvikling. De er i deres handlinger begrænset af deres egne forestillinger og forhistorie. Forandring er resultatet af en kompliceret proces.

For at indfange drivkræfterne bag politisk forandring, har afhandlingen, på baggrund af tidligere forskning i ideers betydning for forandring af økonomisk politik, opstillet en idealtypemodel (se skemaet En idealtypemodel for udbredelsen af nye ideer i økonomisk politik, kapitel I) indeholdende de mange delelementer, der er indeholdt i den samlede proces, hvormed nye ideer kommer på dagsordenen, bliver institutionaliseret og får konsekvenser for forandring af den økonomiske politik. I det nedenstående afsnit vil denne idealtypemodel blive eftersat i lyset af den historiske analyse præsenteret i denne afhandling.

Eftersyn af idealtypemodellen for udbredelse af nye ideer i økonomisk politik

(1) Enkeltpersoners betydning for ideers spredning

Det første udsagn afhandlingen skal forholde sig til, er spørgsmålet om hvorvidt udbredelsen af et kontroversielt politikforslag indeholdende nye ideer, kan hjælpes på vej af en organisation eller person med karisma og/eller positionel styrke, fordi forslaget kædes sammen med denne person/organisations troværdighed og autoritet.

Den historiske analyse har vist hvordan Arbejdsministeriet under Svend Auken i slutningen af 1970'erne, og Skatteministeriet under Anders Fogh i slutningen af 1980'erne, blev det centrum, hvorfra nye forandringsskabende ideer udgik. Ideer som var så kontroversielle, at de ledte til et opbrud i de politiske koalitioner. Det var dog næppe *en* person, der havde autoritet og karisma til at hjælpe disse ideer på vej. For det første var ressortministerierne afhængige af statsministerens

accept, for at kunne komme nogen vegne med deres ideer. Dernæst foregik kampen om ideernes udbredelse sammen med flere allierede.

Svend Auken var tæt allieret med LO, og hans forslag havde desuden den fordel, at det var nemmere at komme igennem med en lempelig økonomisk politik i et fragmenteret Folketing, end det var med en restriktiv politik. Man skal have noget at dele ud af, når man skal indgå forlig. Anders Fogh søgte legitimitet hos bl.a. Det økonomiske Råd, men var ikke udpræget dygtig til at finde alliancepartnere på Christiansborg.

Et andet eksempel: Sammenligner man forslaget om Økonomisk Demokrati (ØD) og Arbejdsmarkedspensionerne (APM), så er det påfaldende, at ØD ikke blev realiseret, selvom det blev båret frem af Thomas Nielsen fra LO og i øvrigt havde Socialdemokratiets og dermed regeringens støtte. Omvendt blev APM indført, selvom forslaget savnede opbakning fra dele af regeringen (Venstre ønskede ikke at APM skulle indgå i overenskomsterne, men at de skulle tegnes privat), og stort set ikke blev diskuteret offentligt. Det kan derfor konkluderes, at det *slet ikke er nok*, at kontroversielle politikforslag hjælpes på vej af en person med stor troværdighed og autoritet, og at det i øvrigt *heller ikke er en forudsætning*, for at de bliver realiserede.

Omvendt findes der eksempler på, at enkeltindviders indsats har gjort en forskel. Helhedsløsningen i 1979 blev hjulpet på vej af offentlige udtalelser fra Erik Hoffmeyer og Knud Heinesen, der bestred (om ikke karisma så) autoritet på området. Ikke desto mindre finder afhandlingen, at ovenstående udsagn står svagt som et generelt udsagn. Der er tale om en temmelig lille faktor, der kun kommer til udtryk i samspil med gunstige omstændigheder.

(2) Hierarkiets betydning for ideers spredning

Det andet udsagn afhandlingen skal forholde sig til, gælder hvorvidt kontroversielle politikforslag kan sprede sig eller blive blokeret i en hierarkisk organisation, alt efter hvad toppen af hierarkiet er stemt for, fordi dem der står lavere i hierarkiet, retter ind efter ledelsen af hensyn til deres egen karriere.

Der fremtræder mange eksempler i analysen, der kan underbygge denne påstand. Svend Auken var udpræget skeptisk overfor SV regeringen i 1978, og den politik han regnede med koalitionen ville føre. Men han rettede ind efter statsminister Anker Jørgensens dispositioner. Det var et klogt valg, for Anker Jørgensen så i Svend Auken et stort politisk talent, og det var ved Anker Jørgensens mellemkomst, at Svend Auken senere blev formand for Socialdemokratiet.

Et endnu stærkere eksempel ses i forbindelse med paradigmeskiftet under Schlüterregeringen i slutningen af 1980'erne. I midtfirserne var Venstres holdninger til den økonomiske politik marginaliserede indenfor regeringen. Partiet måtte rette ind efter den linie, som Poul Schlüter udstak. I 1988 blev Poul Schlüter pludseligt disponeret for Venstres forståelse af økonomisk politik personificeret ved Anders Fogh.

Herefter var det de konservative ministre, der blev nødt til at rette ind efter Anders Foghs forslag. Og det skete fordi Poul Schlüter, toppen af hierarkiet, ville have det således. Finansminister Palle Simonsen valgte at rette ind, men da han nåede til den konklusion, at den nye linie modarbejdede hans gode relationer til fagbevægelsen, og i øvrigt førte til politisk dødvande, valgte han at opgive sin karriere. Den næste finansminister, Henning Dyremose, valgte ligeledes, at rette ind efter den nye linie, og han kunne være blevet partiets formand og statsministerkandidat, da Poul Schlüter trak sig, hvis han havde ønsket det. Konklusionen er at hierarkiske strukturer *i høj grad* spiller ind på ideers muligheder for at sprede sig.

(3) Ideers spredning gennem populære fortællinger og handel med tjenester

Det tredje udsagn afhandlingen skal forholde sig til, er hvorvidt kontroversielle politikforslag, kan blive populære, hvis de fremstilles i en fortælling, der appellerer til vælgernes identitet og kerneværdier. Og om kontroversielle politikforslag kan sprede sig blandt parlamentarikere, når de handler tjenester af med hinanden.

Første halvdel af dette udsagn kan afhandlingen ikke sige ret meget om, for nye kontroversielle politikforslag, der var baserede på nye ideer, har ikke fyldt meget i de danske valgkampe, der i øvrigt kun er sporadisk refererede i den historiske analyse. Valgkampen i 1990 kan dog tjene som et eksempel på, at det ikke lykkedes at sælge ideen om skattelettelser, hvad der førte til et valgnederlag for regeringen. Det var nemlig kun et mindre segment af vælgerne, der var optaget af skattespørgsmålet. Flertallet var mere bekymret for den stigende arbejdsløshed.

Hvis den daværende KVR regering skulle have lavet en populær fortælling til vælgerne, skulle den have slået mere direkte på dens politiks evne til at øge beskæftigelsen. Det må hertil bemærkes, at en regering der har siddet i otte år, givetvist har svært ved at lancere helt nye projekter op til et valg og stadigvæk virke troværdige. KVR regeringen havde næppe mange andre muligheder end at føre valgkamp på kerneelementerne af Planen, som den havde bundet sin prestige op på i de seneste to år.

Derfor er det i et tilfælde som Danmarks mere interessant at se på, hvordan politikforslag spreder sig gennem politikerne i parlamentet, når de handler tjenester af med hinanden.

Her viser analysen, at den ”tjeneste,” der udgør den bedste handelsvare i politik, er den at blive optaget i en regering og få ministerposter. I 1982 var der rigtig meget politisk kapital til stede, da Firkloverregeringen blev dannet. Det blev muligt at gennemføre en økonomisk politik, der umiddelbart forinden ikke havde kunnet findes parlamentarisk opbakning til. Tilfældet med KVR regeringen, der trådte til i 1988, viser også, at Poul Schlüter forventede en pris til gengæld for de radikales indtræden i regeringen. Nu skulle der føres en mere konsekvent borgerlig politik (både med hensyn til økonomisk politik og sikkerhedspolitik). Da Poul Nyrups koalitionsregering trådte sammen i 1993, blev der også handlet forslag af partierne imellem. Socialdemokraterne fik i stort omfang deres politik igennem, men de radikale fik indført, at arbejdsmarkedsbidraget skulle falde, i takt med at ledigheden faldt, og CD fik hjemmeservice som deres mærkesag.

At der dog ikke er tale om lovmæssighed i udsagnet, at regeringsændringer skaber ny dynamik, vidner SV regeringen om. I denne regering var der ikke megen intern solidaritet mellem de to regeringspartier, men det lykkedes dog socialdemokraterne at komme igennem med efterlønnen, så noget fik de igen for at lukke Venstre med ind i regeringsvarmen. Ellers rummer afhandlingen mest eksempler på, at personlige modsætninger og nid og nag ofte har stået i vejen for alternativ politik. Svend Aukens dårlige forhold til de radikale var formentlig den direkte årsag til, at han ikke blev statsminister.

Det ser altså ud til, at gensidige tjenester og tilstedeværelsen af politisk kapital er udpræget vigtig for udbredelsen af nye ideer. Men denne indsigt kan næppe siges at være revolutionerende i et parlamentarisk landskab som det danske. Ikke siden 1906 har et enkelt parti haft flertallet i Folketinget...

Opsummerende kan det konstateres, at der i forbindelse med etableringen af nye regeringer eller regeringskonstellationer *ofte* opstår et større politisk mulighedsrum, hvor der kan handles tjenester af, der åbner op for spredning af mere kontroversielle politikforslag. Spørgsmålet er så, hvad der typisk foranlediger dannelsen af nye regeringer eller regeringskonstellationer?

I denne afhandlings periode 1974-1994 findes der kun et eksempel på, at en regering er blevet skiftet ud i forbindelse med et valg. Det var da Poul Hartling opgav at danne regering efter valget i 1975 (og det var vist nærmest en fejl). Ellers findes der kun eksempler på, at et valg har ført til en *ændret* regeringskonstellation (1988, 1990 og 1994). Både Schlüterregeringen og Nyropregeringen kom til magten midt mellem to folketingsvalg. Det er derfor interessant at spørge, hvad der fører til opbrud i de politiske alliancer på Christiansborg.

(4) Usikkerhed som katalysator for paradigmeskift

Det leder frem til det fjerde udsagn, som afhandlingen skal forholde sig til: Kommer nye paradigmer på dagsordenen, når konkrete udfordringer til den økonomiske politik ikke umiddelbart kan løses? Opstår der usikkerhed om det herskende paradigmes evne til at beskrive virkeligheden? Og resulterer det i, at der bliver åbnet op for en kamp på ideer?

Man kan godt sige, at regeringen i 1988 stod med et konkret problem, som ikke umiddelbart kunne løses. Poul Schlüter ønskede at revitalisere sin regering og imødekomme den borgerlige kritik. Han ønskede at levere mærkbare skattelettelser. Det var ikke muligt jævnfør den beskrivelse af virkeligheden, som det keynesianske paradigme leverede. Det vil imidlertid være mere korrekt at anføre, at *et nyt paradigme kom på dagsordenen, fordi det gamle paradigme ikke længere kunne legitimere den politik, som regeringen ønskede at føre*. Det var ikke fordi det eksisterende paradigme ikke kunne forklare den økonomiske virkelighed, at det blev udskiftet.

I forbindelse med regeringsskiftet i 1982 var der ikke tale om et paradigmeskift. Socialdemokraterne søgte ikke efter nye ideer til at legitimere en ny politik. De opgav at regere, fordi der ikke var opbakning til deres ideer. I 1993 var der paradigmatisk kontrarevolution, idet man vendte tilbage til keynesianismen. Det var nødvendigt, hvis man skulle legitimere de nye politikforslag.

Der har udspillet sig en kamp på ideer, javist, men det har været en diskursiv kamp på eliteplan. Det har ikke været en kamp bragt ud til vælgerne gennem medierne, som det var tilfældet i Storbritannien i 1979 og USA i 1980 (se afsnittet Forskningsdiskussion om drivkræfterne bag politisk forandring, kapitel I). Hvad determinerer udkommet af kampe om ideer på eliteplan?

(5) Eksogent chok som årsag til paradigmeskift

Det leder frem til det femte udsagn, som afhandlingen skal forholde sig til. I hvilke tilfælde leder en kamp på ideer til en udskiftning af ideer (et paradigmeskift), og i hvilke tilfælde leder kampen til en revision af ideer (en læreproces)? Er det kun et eksogent chok, der er voldsomt nok til at få aktørerne til at tvivle på deres egeninteresser, således at de gamle alliancer nedbrydes, og kampen på ideer ender med et paradigmeskift?

At et paradigmeskift skulle være sandsynligt i forbindelse med, at økonomien oplever et eksogent chok, kan ikke bekræftes af denne afhandlings eksempel. Det kan heller ikke udelukkes, men at det skulle være en forudsætning for et paradigmeskift kan udelukkes. Paradigmeskiftet i regeringens økonomiske tænkning/politik 1988 og 1993, faldt ikke i forlængelse af et eksogent chok.

Det kan dog ikke nægtes, at der kort forinden disse paradigmeskift fandt sted, var indtruffet en forandring i de økonomiske grundvilkår, der kan have været en medvirkende årsag til, at det herskende paradigme blev udskiftet. I 1986 satte udviklingen på betalingsbalancen en ubejlelig begrænsning på Poul Schlüters muligheder, for at føre den økonomiske politik han ønskede. Det gjorde ham disponeret for at antage et nyt paradigme.

I 1991 var der opstået et såkaldt økonomisk råderum, hvor det i keynesiansk optik blev anset som legitimt at føre en ekspansiv økonomisk politik af hensyn til beskæftigelsen. Det ændrede ikke ved

Poul Schlüters opfattelse. Han havde investeret så megen prestige i sit paradigmeskift, at det ikke var muligt at omgøre. Desuden havde han tabt interessen for økonomisk politik og givet sine ressortministre besked på at blive enige om politikens konkrete indhold. Det var ikke just et miljø, der fordrede et stort opgør på ideer. At det postulerede økonomiske råderum ikke blev udnyttet betød, at der kunne samles en ny politisk alliance uden om regeringen, ligesom det havde været tilfældet i 1982 (mere om opbrud i de politiske alliancer i det følgende afsnit).

Afhandlingens eksempel rummer ikke mange eksempler på, at de ledende aktører har været kastet ud i tvivlrådighed, om hvordan de skulle forstå virkeligheden. I 1981 og 1982 var Socialdemokratiet tvivlrådige vedrørende deres økonomiske politik, men det var ikke fordi, at de følte sig usikre på hvordan økonomien virkede. De advokerede stærkt for en keynesiansk opfattelse af økonomien. Deres tvivlrådighed gik på, om de politisk kunne holde til at føre en økonomisk politik, der enten indebar skatteforhøjelser eller nedskæringer i den offentlige sektor eller begge dele. De vurderede at det kunne de ikke, og så var det bedre, at de borgerlige tog skraldet (muligheden for et snarligt opsving havde de opgivet).

Det var lignende overvejelser, der prægede Poul Schlüters dispositioner, da han valgte at antage det nyklassiske paradigme. Han var i tvivl om, hvorvidt hans regering (og navnlig Det konservative Folkeparti) politisk kunne holde til at føre en økonomisk politik, der var rundt regnet identisk med socialdemokratisk krisepolitik. Han følte sig stærkt presset til at levere skattelettelser.

Summa summarum: Det har ikke været tvivl om selve paradigmets forklaringskraft, der har ført til paradigmeskift. Det har derimod været en følelse af, at paradigmet var en hindring for opbakning hos vælgerne – en hindring for at opretholde regeringsmagten. *Det er altså i langt højere grad politiske overvejelser, der ligger bag et paradigmeskift, end det er videnskabelige og erkendelsesmæssige overvejelser.*

Interessant er det i denne sammenhæng at bemærke, at man i begge ovennævnte tilfælde tog fejl med hensyn til den analyse, der lå til grund for de trufne dispositioner. Undersøgelser har dokumenteret, at danskernes offervilje i forbindelse med krisen i 1982 var forholdsvis stor, ligesom det også er godtgjort, at Det konservative Folkepartis krise i meningsmålingerne i 1988, ikke skyldtes det høje skattetryk.

En læreproces finder sted under andre forhold. En læreproces er ikke forenelig med politisk taktiske overvejelser. Den politik der kommer ud af en læreproces, er naturligvis justeret efter den siddende regerings præferencer i fordelingsmæssige spørgsmål, og efter hvilke politiske indrømmelser der skal gives for at opnå et kompromis. Men den viden man opnår gennem læreprocessen, er friholdt fra politisk strategiske overvejelser. Denne viden deles af alle de politiske aktører, der deler det paradigme, der danner de ydre erkendelsesmæssige rammer for læreprocessen. Uenigheden om hvilken politik der bør føres på baggrund af de indhøstede erfaringer, vil relatere til det fordelingsmæssige aspekt.

(6) Rollefordelingen mellem politikere og eksperter

Hermed er afhandlingen nået frem til det sjette udsagn i idealtypemodellen: Er det eksperterne, der er den vigtigste aktør i forbindelse med en læreproces, eftersom det er dem der reviderer og opdaterer den faglige viden? Og er det politikerne, der er den vigtigste aktør i forbindelse med et paradigmeskift, eftersom det er dem, der spreder de nye ideer?

Den historiske analyse bekræfter den forestilling, som afhandlingen havde skabt sig gennem den indledende forskningsdiskussion: Embedsmænd og eksperter spiller en overordentlig stor rolle, når der bliver designet økonomisk politik. Det er – sammen med de få fagøkonomisk interesserede ministre – dem der foretager de læreprocesser, der fører til løbende forandring og revision af den

økonomiske politik. Deres store betydning understreges af, at læreprocesser er klart den mest hyppige forandringsdynamik i økonomisk politik, sammenlignet med paradigmeskift.

De folkevalgte politikere spiller også en vigtig rolle i den løbende tilrettelæggelse af den økonomiske politik. Deres indbyrdes styrkeforhold og koalitionsdannelser er determinerende for især det fordelingsmæssige aspekt i den økonomiske politik. Politikerne er bundet af de erfaringer eksperterne gør sig, og det paradigme der danner rammen om erfaringerne.

Det er dog ikke givet, at de erfaringer eksperterne gør sig, kun efterlader *et* alternativ. Og når der findes flere alternative strategier inden for det samme paradigme, så er det op til politikerne at vælge imellem dem. *Det er derfor for summarisk at hævde, at det altid er politikere, der står bag forandringer af første orden, og altid embedsmænd og eksperter der står bag forandringer af anden orden.*

Ved sjældne lejligheder hænder det, at politikerne foranlediger et paradigmeskift – forandring af tredje orden. Det er noget som kun politikere kan gøre, for paradigmeskift er, som forklaret i det ovenstående, politisk motiverede, og dermed noget der hører ind under politikernes domæne.

Det må dog tilføjes, at drivkræfterne bag et paradigmeskifte er mange og tæt sammenvævede, og at der er tale om en strukturel forklaring, der gør at man kun i begrænset omfang kan tale om, at det er på de ledende politikeres initiativ, at der forekommer paradigmeskift. Reale forandringer i økonomien – der har deres årsager i tidligere politiske dispositioner – og et skøn over de politiske realiteter (muligheden for at blive genvalgt ved en given økonomisk politik) spiller ind i politikernes overvejelser, når et paradigmeskift kommer på tale.

Men hvad med alle de mange faktorer, der kan influere de ledende politikeres præferencer? Kan det ikke tænkes at økonomiministeren er særlig tilbøjelig til at vægte hensynet til valutapolitikken? At politikerne med tætte forbindelser til erhvervslivet, er tilbøjelig til at varetage deres hensyn? Hvilken betydning har den enkelte politikers ansvarsområde for vedkommendes præferencer?

(7) Ansvarsfordelingens indflydelse på præferencedannelsen

Det leder frem til det syvende udsagn, der skal efterses: Er det muligt, at den enkelte aktørs ansvarsområde i den politiske proces gør vedkommende særlig disponeret for forslag knyttet til et bestemt paradigme? Kan det tænkes, at der kan opstå usikkerhed om paradigmets forklaringskraft specifikt indenfor vedkommendes ansvarsområde, hvad der gør vedkommende særligt modtagelig for et nyt paradigme?

I den indledende forskningsgennemgang (se afsnittet Forskningsdiskussion om drivkræfterne bag politisk forandring, kapitel I) fremgik det, at den britiske nationalbank i slutningen af 1970'erne var blevet særlig disponeret overfor monetaristiske politikforslag, fordi banken var afhængig af markedets forventninger, for at kunne sælge statsobligationer m.v., og at markedets forventninger var præget af monetaristisk tankegang. Følgelig pressede nationalbankdirektøren på for en politik, der syntes legitim indenfor det monetaristiske paradigme. Gjorde noget lignende sig gældende i Danmark?

Det er tydeligt at embedsmændene i Økonomiministeriet, Finansministeriet, nationalbankdirektør Erik Hoffmeyer og finansminister Knud Heinesen, var særligt bekymrede for den tiltagende rentebyrde. Det kommer til udtryk i deres udmeldinger navnlig i 1979 i kølvandet på den anden oliekrise. Disse bekymringer synes ikke at have præget Arbejdsministeriet i samme grad.

Det kan tages som et indicium på, at der er noget om tesen. Men udsagnet holder ikke sådan som det er formuleret, for der var ikke tale om, at nogens ansvarsområde gjorde dem disponeret overfor et alternativt paradigme. Det var nærmere et spørgsmål om, hvem der var mest disponeret for

budgetdisciplin. *De forskellige ansvarsområder gjorde de forskellige aktører disponerede for forskellige strategier, der kunne rummes inden for det samme paradigme.*

I forbindelse med paradigmeskiftet i 1988 er det tydeligt, at man i Finansministeriet aldrig blev særlig begejstrede for ideen om ufinansierede skattelettelser. Der var man nervøs for udviklingen på betalingsbalancen. Her er der faktisk tale om, at ministeriets ansvar gjorde dem mere tilbøjelige til at fastholde det keynesianske paradigme. Men embedsmændene valgte alligevel at rette ind. Det gjorde de efter ønske fra deres politiske chef, finansministeren. Og han gjorde det fordi regeringschefen ønskede det. Det er et eksempel på det, som afhandlingen har kaldt den politiske fødekæde.

Den politiske fødekæde tjener som metafor for det hierarki, der gør sig gældende i forbindelse med paradigmeskift. Øverst står regeringschefen, og alle de øvrige politiske aktører retter ind efter ham. Under regeringschefen kommer ministrene, og under dem kommer embedsmændene. Uafhængige eksperter og eksperter fra interesseorganisationer står et niveau under embedsmændene. De er mere frie end embedsmændene, men de får til gengæld kun indflydelse, når politikerne finder dem anvendelige. Selvfølgelig kan eksperterne levere skyts til oppositionen, såfremt regeringen ikke vil lytte til dem, men når eksperterne fremtræder uenige, så mister de en del af deres autoritet.

Det er ikke regeringslederen, der egenhændigt forestår paradigmeskiftet. *Statsministeren suger næring (ideer) ud af de laverestående elementer i den politiske fødekæde – vedkommendes ministre, der igen gør flittigt brug af sine embedsmænd, der igen tager hvad de kan bruge fra de uafhængige eksperter.* Poul Schlüter fik sine ideer fra Anders Fogh, der hentede assistance fra sine embedsmænd i Skattepolitisk Sekretariat. De gjorde foderarbejdet med hensyn til at sprede ideerne, og i den forbindelse henviste de lejlighedsvis til Det økonomiske Råd og andre eksperter, når disse kunne legitimere de politikforslag, der fulgte af det nye paradigme.

(8) Et paradigmes sporafhængige dynamik

Hermed står blot tilbage at vurdere det ottende og sidste udsagn: Vil et alternativt paradigme, når det er institutionaliseret på regeringsniveau, få en varig samfundsforandrende indflydelse i kraft af, at det indsnævrer det politiske mulighedsrum?

Indledningsvist er det værd at nævne, at begrebet paradigme, i den betydning det bruges i denne afhandling, er en meget rummelig størrelse. Der er plads til flere strategier for samfundets udvikling indenfor et overordnet paradigme som keynesianisme eller den neoklassiske lære. Ikke desto mindre synes den historiske analyse gentagne gange at bekræfte, at et paradigme sætter nogle afgørende begrænsninger i forhold til den økonomiske politik. Der er ganske simpelt visse politikker, der ikke anses for passende og farbare at anvende indenfor et bestemt paradigme.

I afhandlingens tilfælde er det mest tydeligt i forbindelse med KV regeringens ørkenvandring i 1991 og 1992. Regeringen var fast overbevist om, at en finanspolitisk ekspansion ikke ville generere øget beskæftigelse, men blot øget inflation. Det hang sammen med de antagelser, der lå til grund for det nyklassiske paradigme, som regeringen funderede sine analyser på. Man mente at ledigheden havde sin årsag i strukturproblemer som manglende lønfleksibilitet og for højt skattetryk. Så længe disse ideer var dominerende, havde de en altoverskyggende effekt på politikernes muligheder for at handle, og dermed på samfundsudviklingen.

Når politikerne har investeret i et paradigme eller en strategi, er de ikke tilbøjelige til at omgøre det. Anker Jørgensen ville have kompromitteret tvistpolitikken, og dermed de sidste fem års økonomiske politik under hans lederskab, hvis han havde ændret strategi, og bevæget sig fra et interventionistisk keynesiansk paradigme til et markedskonformt keynesiansk paradigme. Det var han ikke parat til.

Det var muligt for den pragmatiske Poul Schlüter at skifte paradigme i 1988, fordi det gjorde det legitimt at holde fast i parolen om skattelettelser. Men da han først havde antaget dette paradigme, og det gennemsyrede alle politikforslag fra hans regering, kunne han ikke bakke ud igen. Heller ikke Socialdemokraterne eller Det radikale Venstre kunne bakke ud af det keynesianske paradigme i deres regeringstid (1993-2001), fordi det udgjorde fundamentet for deres politik og for deres samarbejde.

Konklusionen bakker op om den indledende tese: At paradigmer indeholder en sporafhængig dynamik. Hvilket paradigme man benytter sig af, sætter en klar grænse for de politikforslag der anses for passende og mulige. *Jo mere prestige og jo mere politisk kapital man investerer i et paradigme, jo mere vil man være tilbøjelig til at fastholde det, og jo stærkere bliver den sporafhængige dynamik.*

Nye indsigter om drivkræfterne bag den økonomiske politik

I det ovenstående eftersyn af idealtypemodellen blev nogle af teserne tilbagevist, nogle blev bekræftet, og andre blev nuancerede. I dette afsnit skal nye indsigter tilføjes, hvorefter en revideret idealtypemodel produceres.

Det er blevet godtgjort, at ændringer i politisk strategi, såvel som deciderede paradigmeskift, falder sammen med opbrud i de politiske alliancer. Den hidtidige forskning har hævdet, at det var oplevelsen af krise og usikkerhed (eventuelt afstedkommet af at økonomien oplevede et eksogent chok), der underminerede tiltroen til det herskende paradigmes forklaringskraft. Det har afhandlingen tilbagevist. De ledende politiske aktører, regeringslederen og inderkredsen omkring ham, tvivlede aldrig på deres paradigmes evne til at forklare virkeligheden. *Et alternativt paradigme kom på dagsordenen i det øjeblik, det gamle paradigme ikke længere kunne legitimere den politik, som regeringslederen ønskede at føre.*

At regeringslederen er disponeret for en bestemt politisk strategi indenfor et bestemt paradigme, er imidlertid ikke identisk med, at det så er regeringslederens politik der bliver ført. Det er indlysende i et land som Danmark, hvor intet parti har haft flertallet i Folketinget i over 100 år. Regeringslederen må søge alliancepartnere for at få flertal for sin politik.

I 1982 måtte Anker Jørgensen erkende, at der ikke var flertal bag den linie han repræsenterede. Endvidere var han overbevist om, at det ville være forbundet med store politiske omkostninger at regere videre i den pågældende situation, der fordrede upopulære økonomiske stramninger. Derfor gik han af. Anderledes var det med Poul Schlüter. Han valgte at regere, selvom han havde flertal imod sig. I midtfriserne var hans regering i mindretal i forsvarspolitikken, og i starten af 1990'erne var hans regering i mindretal i den økonomiske politik. Han valgte imidlertid at blive siddende, men måtte så til gengæld indstille sine store planer for den økonomiske politik.

I begge disse tilfælde fandt der en allianceforskydning sted. Det radikale Venstre gled fra Socialdemokratiet i 1981/82, og de gled fra Det konservative Folkeparti og Venstre i 1991/92. Hvad var roden hertil? Journalistikken har i de eksisterende skildringer haft et udpræget fokus på relationerne mellem de ledende politikere, og hvordan de ændrede sig. Men her er blot tale om krusninger på vandet. Der ligger dybere (driv)kræfter bag forandringerne i disse relationer.

De radikales allianceskift skyldtes i bund og grund, at deres traditionelle alliancepartner havde bevæget sig for langt ud af det politiske spektrum. I 1982 syntes de radikale at Anker Jørgensen var blevet for venstreorienteret/planøkonomisk, og i 1993 var de radikale fremmedgjorte overfor Schlüterregeringens passivitet overfor ledigheden.

Årsagen til de radikales allianceskift synes altså at ligge hos regeringschefens dispositioner. Men hvorfor traf regeringschefen dispositioner, der underminerede de alliancer vedkommendes regering hvilede på? Det havde sin umiddelbare årsag i kortsigtede taktiske overvejelser. Men hvordan var regeringscheferne i det hele taget kommet i en situation, hvor de følte sig pressede til at foretage sådanne drastiske skridt? Den historiske udvikling beskrevet i denne afhandling kan give en ledetråd til dette spørgsmål:

Det var i 1977, at Socialdemokraterne indledte tvistpolitikken. Den blev oprindeligt introduceret som midlertidig krisepolitik, men da krisen trak ud, blev den permanent. De økonomiske grundvilkår ændrede sig, men man vedblev at føre den samme økonomiske politik. Det var denne økonomiske politik, der førte til alliancebruddet mellem socialdemokraterne og de radikale.

I 1986 indledte den borgerlige regering en barsk økonomisk politik, der havde til formål at eliminere det permanente underskud på betalingsbalancen. Da dette mål blev indfriet i 1990, fortsatte de den tilbageholdende økonomiske politik. De økonomiske grundvilkår ændrede sig, men man vedblev at føre den samme økonomiske politik. Det var denne økonomiske politik, der førte til alliancebruddet mellem henholdsvis Det konservative Folkeparti og Venstre på den ene side og Det radikale Venstre på den anden.

Der synes altså flere indicier på, at *uændret økonomisk politik ved ændrede økonomiske grundvilkår, kan lede til opbrud i de politiske alliancer, og dermed starte en proces, der kan lede til mere dybdegående politisk forandring*. En given økonomisk politik er altid bundet op på nogle præmisser, og hvis disse præmisser ændrer sig, så er der i realiteten tale om et brud med de hidtil herskende principper, hvis man ikke ændrer den økonomiske politik herefter. At undlade at reagere kan i sandhed være identisk med radikal forandring.

Opsummeres indsigterne fra dette og det foregående afsnit, er der grundlag for en revision af den i kapitel I opstillede idealtypemodell. Det der primært adskiller den reviderede idealtypemodell fra den originale er, at den i højere grad er gyldig i et politisk miljø som det danske, hvor Folketingets sammensætning skaber mange vetomuligheder for den økonomiske politik, og hvor de politiske alliancer og deres beståen spiller en stor rolle.

En revideret idealtypemodell for udbredelsen af nye ideer i økonomisk politik

1. Kilden til politisk forandring skal findes i en ændring af de realøkonomiske vilkår, der fordrer en omlægning af den økonomiske politik. Det kunne være et eksogent chok, der forringede bytteforholdet overfor udlandet. Det kunne også være ændringer i den indenlandske efterspørgsel og investeringslyst. Regeringen kan nu enten tilpasse sig de ændrede vilkår og justere den økonomiske politik, eller den kan undlade at reagere.
2. I det første tilfælde (tilpasning) skal den økonomiske politik genforhandles med regeringens alliancepartnere. Det er muligt, at det ifølge det herskende paradigme er indlysende hvilke ændringer i den økonomiske politik, der skal foretages. Det er også muligt, at man må igennem en læreproces for at finde den politik, som virker bedst. Det er embedsmænd, eksperter og fagøkonomisk interesserede ministre, der er de vigtigste aktører i forbindelse med en læreproces.
3. Fører man uændret økonomisk politik ved ændrede grundvilkår, vil forudsætningen for den eksisterende politik erodere. Når det erkendes, vil det også erodere den politiske alliance, der stod bag den eksisterende politik, og nye alliancer kan opstå. Opbrud i alliancer kan være en følge af fordelingsmæssig uenighed eller valgtaktiske motiver, men alliancer kan også revne eller svejses sammen, hvis et parti antager et alternativt paradigme.

4. En ledende politiker vil være tilbøjelig til at antage et alternativt paradigme, i en situation hvor det alternative paradigmes virkelighedsopfattelse bedre kan legitimere de politikforslag, vedkommende er stemt for. Skal disse politikforslag føres ud i livet, kræver det at et flertal af de øvrige partier vil acceptere det alternative paradigmes beskrivelse af virkeligheden. Ideerne indeholdt i det alternative paradigme kan spredes enten gennem valg, der styrker det eller de partier, der deler det alternative paradigme, eller gennem handel med tjenester parlamentarikerne imellem.
5. I forbindelse med en valgkamp skal det nye paradigme formuleres i en letforståelig fortælling, der appellerer til vælgernes identitet og kerneværdier, hvis det skal kunne samle opbakning. Det er nemmere at lancere nye fortællinger med troværdighed, hvis man har været i opposition, end hvis man sidder i regering, og bliver associeret med det bestående.
6. Skal et alternativt paradigme spredes ved at samle en alliance omkring det i parlamentet, er det vigtigt at handle tjenester af med de øvrige alliancepartnere. Hvis alliancepartneren ikke er med i regering, skal der knyttes et stabilt samarbejde med partiet for at sikre loyaliteten. Den mest værdifulde politiske tjeneste man kan gøre for et parti, er dog at tage det med i regeringen. Gør man det, kan man forvente at få noget tilsvarende værdifuldt til gengæld, som for eksempel at partiet vil acceptere det alternative paradigme. Dertil kommer at en regering er en hierarkisk struktur, og sådanne strukturer fremmer ideers vandring.
7. I en hierarkisk struktur som en regering gælder den politiske fødekæde. Det er i kraft af den øverste i dette hierarki, at nye ideer breder sig i en regering. Ressortministrene vil rette ind efter regeringslederen anvisninger. Det gør de dels for at sikre sammenhold i regeringen, der er et fælles ansvar, dels for at fremme deres egen karriere. Regeringslederen kan ikke tilrettelægge den økonomiske politik på egen hånd, men udstikker blot rammerne herfor. Han lukrerer på ideer og udspil fra ministrene, der igen benytter sig af embedsmændenes ekspertise. Embedsmændene anvender ofte viden produceret udenfor ministerierne, men kun i det omfang, at de finder det anvendeligt og legitimt indenfor det herskende paradigme.
8. Når et paradigme bliver rodfæstet i regeringen, vil det præge dens forslag til økonomisk politik. For det første fordi paradigmer sætter nogle erkendelsesmæssige rammer, der giver en klar begrænsning på arten af de forslag, som regeringen spiller ud med. Regeringen kan ganske simpelt ikke foreslå noget, som den ikke selv tror på virker. For det andet er det forbundet med store omkostninger at skifte paradigme. Jo oftere man ændrer standpunkt, jo mere troværdighed taber man, og hvis man skal ændre den fortælling, der er knyttet til ens politiske platform, skal man starte helt forfra med at vinde vælgernes opbakning.

Hvilken værdi har den ovenstående idealtypemodel for den samfundsvidenskabelige forskning? Kan den bruges til at forudsige fremtiden? Er det en beskrivelse af virkeligheden? Svaret er i begge tilfælde nej, men dermed ikke sagt at modellen ikke tjener noget formål.

At forudsige fremtidige begivenheder der involverer menneskers handlen, hidrører ikke under samfundsvidenskaberne. Sådanne bestræbelser overlades til mystikken. Et forsøg på at etablere idealtyper er heller ikke det samme som at give en beskrivelse af virkeligheden. Generelle beskrivelser er ikke beskrivelser af virkeligheden, men tilnærmelser til virkeligheden. Deres formål er at levere analyseredskaber til forskningen. De generelle udsagn giver et fingerpeg om, hvad forskeren i hovedtræk kan forvente at finde. Det er så op til det konkrete analysearbejde at udrede detaljerne, og vurdere i hvilket omfang det faktiske forløb levede op til forventningerne. Det er i det lys man skal vurdere værdien af den ovenstående idealtypemodel.

Det videnskabsideal der ligger til grund for denne afhandling, er ikke den stringente doktrin om, at forskeren bør fremsætte falsificerbare udsagn, for derefter at efterprøve dem. Denne metode er i nogle tilfælde ikke mulig, i nogle tilfælde er den utilstrækkelig, men først og fremmest er alt for omstændelig. Når man udreder længerevarende processer, er det muligt at man vil opdage, at man har taget fejl på en række punkter. Det har denne afhandlings forfatter gjort indtil flere gange. Det er ikke ensbetydende med, at man bør starte forfra, sådan som falsifikationsmetoden indebærer det. Det gælder om at holde fast i det der kan bruges, og så revidere det materiale man står med.

Denne doktrin gælder ikke blot for ens arbejdsproces, når man udøver sin forskning. Den gælder for videnskabernes progression i det hele taget. Denne afhandlings indsigter ville ikke have nogen gyldighed som generelle udsagn, hvis den ikke stod på skuldrene af tidligere forskeres iagttagelser og konklusioner (Peter Hall m.fl.). Undertegnede har undersøgt, i hvilket omfang disse forskeres resultater er gyldige i en anden politisk kontekst, end den de pågældende forskere har undersøgt, og det har ledt til en revision af deres resultater.

Idealtypemodellen tjener som et analyseredskab, der skal gøre det muligt at lave en systematisk og teoretisk informeret historisk analyse. En sådan analyse vil givetvis medføre en revision af modellen, og hvis andre forskere vil forholde sig til, benytte og evt. revidere den, vil idealtypemodellen have indfriet sin funktion. Det er selve revisionsprocessen, der er formålet med at konstruere modellen. Man kan sige, at idealtypemodellen er et analyseskema under konstant revision.

Anker Jørgensen vs. Poul Schlüter – et studie i drivkræfter

Menneskene skaber deres egen historie, men er bundet af deres forestillinger og de omstændigheder, fortiden har beredt dem. Derfor ender de ofte med at genopføre historien, frem for at forandre den. Det var det udsagn, der indledte denne afhandling. At der er substans i denne påstand, skal dokumenteres i den nedenstående sammenligning af Anker Jørgensens og Poul Schlüters virke som statsministre.

Fordi disse to har været konkurrenter om den samme post, statsministerposten, og fordi de begge har regeret med den anden part som markant oppositionsskikkelse, er de ofte blevet fremstillet som hinandens modsætninger. Men de havde også mange lighedspunkter. Temmelig mange lighedspunkter endda. Som statsministre har de ofte befundet sig i identiske situationer, og har i flere tilfælde reageret på samme måde. De har været påvirket af drivkræfter, der har formet deres handlinger.

Både Anker Jørgensen og Poul Schlüter regerede i en tid med store balanceproblemer i dansk økonomi, og ingen af dem var særlig begejstrede for at føre krisepolitik. Anker Jørgensen ville gerne videreudvikle den danske velfærdsstat og øge omfordelingen fra rig til fattig. Poul Schlüter ville gerne afbureaukratisere, gøre det nemt at være dansker, og give skattelettelser til sine velbjergede vælgere.

Ingen af de to besad nogen udpræget interesse for overordnede makroøkonomiske spørgsmål. De var mere optagede af det fordelingspolitiske aspekt. Begge var de dog i deres tankegang funderet i keynesianismen, og var opmærksomme på, hvorledes den effektive efterspørgsel havde betydning for beskæftigelsen og aktivitetsniveauet i økonomien. Når de førte økonomisk politik, trak de i høj grad på økonomiske ministre, nationalbankdirektøren og andre som rådgivere. Men det var ikke alle råd, de valgte at lytte til.

I deres første år som statsministre gik det godt med økonomien. I Anker Jørgensens første periode (1972-1973) havde han ganske vist allerede nogle balanceproblemer at slås med, men arbejdsløshed

var ikke et af dem. I Poul Schlüters første år (1982-1984), stod det meget skidt til med statens finanser, betalingsbalance og arbejdsløshed, men det gik helt klart i den rigtige retning.

Anderledes var det med deres resterende tid som statsministre. I hele perioden 1975-1982 gik det op ad bakke for Anker Jørgensen. Krisen og krisestemningen tog til, og blev blot kraftigere og kraftigere, og det uanset hvad han gjorde. Selv da en række balanceproblemer blev rettet op i 1979-1981, blev krisen blot værre. Rentebyrden på både indlandsgæld og udlandsgæld virkede belastende på udviklingen i statens finanser. Poul Schlüter oplevede noget lignende efter den forsinkede økonomiske opbremsning 1986-1987. Selvom det lykkedes at øge eksporten og dermed rette op på landets mest fundamentale balanceproblem, så steg arbejdsløsheden og statens underskud.

I denne situation reagerede Anker Jørgensen og Poul Schlüter nogenlunde identisk. Indenfor keynesiansk tankegang kan øget økonomisk lighed og øget statsintervention legitimeres. Det er en af flere mulige strategier, og det var den som Anker Jørgensen i stadig højere grad valgte at satse på, eftersom han mente, at markedskræfterne i sig selv ikke virkede i retning af at løse krisen. Ved at trække så meget til venstre som han gjorde, kom han til at samle oppositionen imod sig.

Poul Schlüter gjorde noget lignende, om end ikke helt det samme. I stedet for at bevæge sig indenfor det gængse paradigme, valgte han at forkaste de hidtidige erfaringer og antage et helt alternativt tankesæt. Eftersom Danmark havde rekord i underskud på betalingsbalancen, tillod det keynesianske paradigme kun, at der blev ført stram økonomisk politik. Men den nyklassiske lære kunne legitimere en politik med skattelettelser til de rigeste. Ved at trække så meget til højre som han gjorde, kom han til at samle oppositionen imod sig.

Både Anker Jørgensen og Poul Schlüter havde altså malet sig selv op i et hjørne, hvor de enten måtte skifte taktik og rykke tilbage mod midten, eller de måtte gå af, eller de måtte lade stå til. Anker Jørgensen valgte at gå af, og Poul Schlüter valgte at lade stå til, indtil omstændighederne tvang ham til at gå af. Hvad ingen af dem til fulde havde indset var, at de faktisk havde opnået store resultater med økonomien, og at tiden nu var moden til at høste frugterne heraf. Poul Schlüter høstede hvor Anker Jørgensen havde sået, og Poul Nyrup høstede, hvor Poul Schlüter havde sået.

Når Anker Jørgensen fejlede, så skyldtes det, at han ikke var i stand til at forudse, at et internationalt opsving var på trapperne. Når Poul Schlüter fejlede, så skyldtes det, at han havde antaget et nyt paradigme, der havde overbevist ham om, at det nye økonomiske råderum ikke kunne anvendes til en kickstart af økonomien. – Her vil det nok være mest korrekt at sige, at Poul Schlüter havde tabt interessen for den økonomiske politik, og at det var Anders Fogh og finansminister Henning Dyremose, til hvem han havde udelegeret ansvaret for den økonomiske politik, der ikke mente, at man kunne udnytte det økonomiske råderum.

Man kunne måske forvente, at Poul Schlüter ville reagere anderledes, end Anker Jørgensen havde gjort det, eftersom han havde dennes erfaringer at gøre godt med, da han selv blev statsminister. Man kunne for eksempel forvente, at Poul Schlüter og hans regering, ville have været mere påpasselige i deres økonomiske politik, og ville have grebet ind i det øjeblik forbrugskvoten begyndte at stige. Hertil må det blot konstateres, at de begge var underlagt nogle lovmæssigheder, der vægtede tungere end de samfundsøkonomiske hensyn. De skulle begge genvælges, og disponerede derefter.

Det er i den sammenhæng interessant at bemærke, at de begge fejlbedømte befolkningens offervillighed. Det var et mindre venstreorienteret segment i fagbevægelsen, der var imod en stram økonomisk politik i 1982, ikke den brede befolkning. Det var et mindre borgerligt segment, der desperat ønskede skattelettelser i 1988, ikke den brede befolkning. Kan det tænkes, at både Anker Jørgensen og Poul Schlüter projicerede deres egne præferencer over på den brede befolkning?

Anker Jørgensen har måske tænkt: Jeg ville ikke stå model til sociale nedskæringer, hvis jeg var vælger. Poul Schlüter har måske tænkt: Jeg ville forlange skattelettelser, hvis jeg var vælger. Er det mon årsagen til, at de fejlbedømte situationen?

Sådanne ting kan man kun gisne om. Hvad der står fast er imidlertid, at Anker Jørgensen profilerede sig selv på en social krisepolitik, mens Poul Schlüter profilerede sig selv på skattelettelser. I deres handlinger var de tydeligvis bundet op på disse selvbilleder. Formentlig tilskrev de disse selvbilleder deres hidtidige succes med vælgerne, hvorfor de var utilbøjelige til at opgive dem.

På et punkt valgte Poul Schlüter dog at agere anderledes end Anker Jørgensen. Han valgte at holde fast i sin taburet for enhver pris. Set ud fra et socialdemokratisk synspunkt var det fatalt, at Anker Jørgensen gik af i 1982. Han skulle have bidt i det sure æble og indgået i en regering med de radikale. Dette svigt banede vejen for ti år og fire måneder med borgerligt styre. Poul Schlüter oplevede også at blive godt og grundigt træt af at være statsminister, og han oplevede at hans handlemuligheder blev mere og mere indskrænkede. Han valgte alligevel at blive siddende, om ikke andet for bare at vente. Vente på om der måske kom et omslag i de økonomiske konjunkturer.

Poul Schlüter vidste, klog af Anker Jørgensens eksempel, at hvis han valgte at gå, kunne det tolkes, som at han gav op og dermed demonstrere, at han ikke magtede at få økonomien på fode igen. Det kunne skade det borgerlige alternativs gode navn og rygte i mange år, sådan som Anker Jørgensens regeringsperiode stadigvæk den dag i dag fremstår med et negativt skær omkring sig. Derfor bed Poul Schlüter i det sure æble, og indrettede sin økonomiske politik efter de radikales krav.

KV regeringen 1990-1993 ventede hele tiden på opsvinget, og det var formentlig blot et uheld, at det ikke kom noget før. Den nordiske bankkrise og det delvise EMS sammenbrud i 1992, sendte bølger af usikkerhed gennem økonomien. Havde opsvinget indtruffet i 1992, kunne den borgerlige regering måske have overlevet.

En højkonjunktur ville have gavnet beskæftigelsen, og dermed mildnet arbejdsløsheden; det mest presserende økonomiske problem, der samtidig var det mest presserende politiske problem: Det problem der gjorde de radikale skeptiske overfor regeringens politik. Det problem der havde givet Socialdemokratiet en valgsejr i 1990. Følgelig må man konstatere, at held og mangel på samme ofte er en vigtig drivkraft i den økonomiske politik.

Opsamling af den arbejdsmarkedspolitiske forskningsdiskussion

Den del af arbejdsmarkedspolitikken der falder ind under beskæftigelsespolitik, har sammen med den makroøkonomiske politik været i fokus i denne afhandling, og det har givet anledning til kommentarer til den eksisterende forskning på området. Afhandlingens analyse peger i retning af at tilbagevise flere udbredte teser indenfor arbejdsmarkedsforskningen (se afsnittet Arbejdsmarkedspolitisk forskningsdiskussion, kapitel I).

Jacob Torfing hævder at den tiltagende globalisering forårsagede strukturledighed i 1980'erne, der blev reduceret med aktiv arbejdsmarkedspolitik i 1990'erne. Den aktive arbejdsmarkedspolitik blev til gennem en diskursiv kamp, der havde karakter af en stille revolution. Anders Foghs forslag om øget lønspredning og tilbagerulning af den offentlige sektor, havde ingen chance for at blive realiseret. Ifølge Jacob Torfing hersker der i Danmark en grundtvigiansk lighedskultur, der virker som en sporafhængig dynamik, der sorterer den slags forslag bort.

Det er denne afhandlings opfattelse, at tilblivelsen af 1990'ernes arbejdsmarkedspolitik på ingen måde gik stille af sig. Der var derimod tale om en lang og sej politisk kamp. I flere år var en videreudvikling af den aktive arbejdsmarkedspolitik ude i kulden, afskåret fra det politiske mulighedsrum. Det var ikke gennem nogen metadiskussion eller læreproces, at alle parter fandt

sammen om denne politik. Det var gennem politisk kamp. Arbejdsmarkedspolitikken i 1993 var heller ikke ny, den fortsatte i stort omfang af det samme spor, som man havde startet på under Svend Auken i 1977.

Udsagnet om at den aktive arbejdsmarkedspolitik kan have bidraget til at reducere ledigheden, vil denne afhandling ikke imødegå. Men faldet i ledigheden kan umuligt forklares med arbejdsmarkedspolitik alene. Uddannelse og jobtræning var en fast bestanddel af arbejdsmarkedspolitikken gennem det meste af afhandlingens periode, men ledigheden blev ikke reduceret af den grund. Derimod er der en tydelig sammenhæng mellem aktiviteten i økonomien og beskæftigelsen. Det har derfor været præmissen i denne afhandling, at det først og fremmest er den økonomiske politik og dernæst arbejdsmarkedspolitikken, der har været omdrejningspunktet for indsatsen mod ledigheden.

På samme måde vil afhandlingen imødegå Jørgen Goul Andersen og Christian Albrekt Larsens teser. De hævder i lighed med Jacob Torfing, at der fandtes et strukturparadigme, der var formuleret så bredt, at alle parter kunne acceptere det. Men at det endte med, at fagbevægelsen foretrak den funktionelt ækvivalente strategi med opkvalificering frem for øget ulighed og incitamentstænkning.

Denne afhandling opponerer imod at kalde de to strategier for funktionelt ækvivalente. Dem der argumenterede for en opkvalificering af arbejdsstyrken henholdt sig et keynesiansk paradigme. De argumenterede for, at øget ulighed ikke ville bringe flere i beskæftigelse, fordi det der manglede, ikke var incitamenter, men kvalifikationer. Skulle man øge beskæftigelsen gennem øget ulighed, lød argumentationen, skulle uligheden øges til et uacceptabelt niveau. I keynesiansk optik var forbedrede kvalifikationer og øget ulighed ikke to ligeværdige alternativer.

Blandt dem der ønskede øget ulighed og incitamentstænkning, var man ikke begejstret for, at staten skulle anvende yderligere ressourcer på kurser, aktivering og videreuddannelse. Med udgangspunkt i det nyklassiske paradigme mente man, at i kraft af at man øgede de offentlige udgifter og dermed alt andet lige skattetrykket, forringede man arbejdsudbuddet. Man hæftede sig også ved, at disse foranstaltninger hindrede folk i reelt at være arbejdssøgende, og det medførte fortrængning af investeringerne (crowding out) i den private sektor.

I Jørgen Goul Andersen og Christian Albrekts fremstilling fremgår det, at Socialdemokratiet og fagbevægelsen måtte betale en politisk pris til de radikale i forbindelse med regeringsskiftet i 1993. De måtte acceptere en hårdere kurs over for de ledige. De gik dog med, fordi det lykkedes dem at gennemtrumfe deres version af strukturledighedsbegrebet. Her er tale om en fortolkning af begivenhederne, der ligger fjernt fra denne afhandlings forståelse af situationen.

Socialdemokratiet måtte tage meget hensyn til de radikale, man behandlede dem som ligeværdige partnere i regeringen. I modsætning til tiden i KVR regeringen havde de radikale hele tiden føling med den økonomiske kurs. Den økonomiske politik blev tilrettelagt i fællesskab mellem finansministeren og økonomiministeren. Socialdemokraterne måtte endda sælge ud, og meget mod deres vilje acceptere at arbejdsmarkedsbidraget skulle falde i takt med ledigheden. Men hvad angår den aktive arbejdsmarkedspolitik, har det enten været således, at socialdemokraterne fik deres vilje, eller at der var præferencesammenfald mellem de to partier, for den linie der blev lagt, var i det store hele traditionel socialdemokratisk arbejdsmarkedspolitik.

Det svækker også analysen, at Jørgen Goul Andersen og Christian Albrekt hævder, at det var fagbevægelsen, der fik sin dagsorden igennem. I forbindelse med arbejdet i Zeuthenudvalget var fagbevægelsen parat til at imødekomme regeringen og acceptere en dagpengemodel, hvor ydelsesniveauet blev aftrappet over tid. Det blev blokeret af Socialdemokratiet. Da

Socialdemokratiet fik regeringsmagten et lille års tid senere, blev aftrappede dagpenge ikke en del af arbejdsmarkedspolitikken. Socialdemokratiet fik arbejdsmarkedspolitikken, som de ville have den.

Mens afhandlingen er kritisk overfor de ovenstående konsensusprægede fremstillinger af arbejdsmarkedspolitikken, så er den mere enig med Flemming Larsens fremstilling. Flemming Larsen er opmærksom på, at den aktive arbejdsmarkedspolitik blev nedtonet i slutningen af 1980'erne på grund af den nye neoliberale dagsorden, der betragtede disse foranstaltninger som del af problemet snarere end som en del af løsningen.

Afhandlingen mener dog at alle de ovennævnte bidrag tillægger Zeuthenudvalget for meget skaberkraft. Zeuthenudvalget formulerede ikke en fiks og færdig arbejdsmarkedspolitisk problemopfattelse, som Socialdemokratiet kunne adoptere, da de fik regeringsmagten. Zeuthenudvalget var blevet nedsat for at virke som politisk løftestang for regeringens strukturpolitik, men det eneste udvalget opnåede i den henseende, var enighed om at blokere for, at man kunne genoptjene rettigheden til dagpenge gennem støttet beskæftigelse. I stedet var Zeuthenudvalget med til at fjerne forslaget om en ændring af dagpengesystemet efter kontinentaleuropæisk forbillede fra den politiske dagsorden.

Det er afhandlingens konklusion, at rationalet bag arbejdsmarkedspolitikken var præget af kontinuitet. Ligesom Rune Halvorsen og Per H. Jensen kan afhandlingen spore et gennemgribende rationale, der har gennemsyret arbejdsmarkedspolitikken i hele perioden. Man har opretholdt et generøst dagpengesystem for at fastholde så mange som muligt i arbejdsstyrken. Der er ikke tale om, at man løbende har lavet dagpengesystemet mere og mere generøst, men det er symptomatisk, at under indtryk af krise har man ændret i reglerne, for at holde folk inde i systemet, frem for at de gled over på kontanthjælp.

Man har også jævnlige strammet op i kraft af stærkere rådighedsforpligtigelser og nedsat dagpengeperiode, men det har man gjort, når arbejdsløsheden har været faldende, og som konsekvens heraf. Det har navnlig været tilfældet for perioden efter 1994. Det har været fremført, at disse reformer af arbejdsmarkedspolitikken var motiveret i nyklassisk incitamentstankegang, fordi der var tale om en stramning, og at det fandt sted, fordi Socialdemokratiet gav efter for pres, eller lod sig påvirke af den herskende diskurs. Det er afhandlingen uenig i. Afhandlingen støtter derimod Michaels Klitgaards tese om, at reformerne var politik med vilje. Det var naturligt at stramme op under en højkonjunktur, og desuden gav stramningerne øget legitimitet til dagpengesystemet, og dermed opbakning til velfærdsstaten.

Afhandlingen ligger også på linie med Jan Hendeliowitz, der hævder at arbejdsmarkedspolitikken har fulgt det samme spor siden 1977. Man har aktiveret og videreuddannet for at imødegå flaskehalsproblemer i nogle brancher, mens der har været ledighed i andre. Der er ikke tale om, at arbejdsmarkedspolitikken ikke har ændret sig. Det har den, men det har været i kraft af læreprocesser og ændrede konjunkturer.

At aktiv arbejdsmarkedspolitik har været et passende instrument, har ikke været betvivlet, når ses bort fra perioden 1988-1993, hvor Schlüterregeringen bekendte sig til det nyklassiske paradigme. I denne periode gled den aktive arbejdsmarkedspolitik gradvist ud i kulden. Regeringen søgte at overlade opkvalificeringsstrategien til den enkelte og markedet, og indførte kun regionale forsøg med aktiv arbejdsmarkedspolitik, fordi den blev presset til det af oppositionen.

Resume af afhandlingens videnskabelige resultat

Afhandlingen undersøger drivkræfterne bag ændringerne i den økonomiske politik i Danmark i årene 1974-1994. En periode der kan karakteriseres som en lang arbejdsløshedskrise. Med udgangspunkt i Peter Halls teoretiske arbejde (Hall, 1993) foretager afhandlingen en skelnen

mellem forskellige typer af forandring. På den ene side er de løbende justeringer af den økonomiske politik (første ordens forandring) og forsøg med nye politiske instrumenter (anden ordens forandring). På den anden side står selve rationalet for den førte politik (tredje ordens forandring).

Den ledende hypotese gennem afhandlingen er, at forandringer af første og anden orden er hyppige, og forekommer som følge af læreprocesser, der involverer ikke kun de ledende politikere, men i mindst lige så høj grad embedsmænd og eksperter. Imidlertid er den overordnede kurs, der dikterer i hvilken retning denne læreproces fører, bestemt af hvilket paradigme de pågældende politikere, embedsmænd og eksperter benytter sig af.

Begrebet paradigme er lånt fra Thomas Kuhn (1962), og henviser oprindeligt til den overordnede virkelighedsopfattelse, der gennemsyrrer et fællesskab af videnskabsmænd. Denne opfattelse sætter en erkendelsesmæssig begrænsning for, hvordan de fænomener, som videnskabsmændene studerer, kan forklares. Det samme gør sig gældende for paradigmer i økonomisk politik. Det paradigme en politiker eller embedsmand benytter sig af, sætter en begrænsning på arten af de forslag, vedkommende kan arbejde med.

I perioden 1974-1994 har de politiske aktører først og fremmest været optagede af at forklare fænomenet arbejdsløshed. For at bekæmpe ledigheden har de måttet stille sig spørgsmålet: Hvad er årsagen til ledigheden? Dem der har benyttet sig af det keynesianske paradigme, har været af den overbevisning, at ledigheden i stort mål har været ufrivillig og forårsaget af manglende efterspørgsel efter arbejdskraft. Det har været præmissen for alle deres forslag til at nedbringe ledigheden.

Dem der har benyttet sig af det neoklassiske paradigme, har været af den overbevisning, at ledigheden i stort mål har været frivillig og forårsaget af strukturfejl i økonomien såsom for lidt lønfleksibilitet, for høje dagpenge og for høje skatter. Disse forhold gav lønarbejderne for lidt økonomisk incitament til at tage arbejde. Følgelig har deres forslag til ledighedsbekæmpelse været præget af ønsket om at eliminere disse strukturproblemer.

Mens forandringer af første og anden orden hænder hyppigt, i kraft af at man justerer den økonomiske politik, så er det til gengæld sjældent, at det dominerende paradigme udskiftes. Det indebærer nemlig, at de politiske aktører forkaster deres hidtidige virkelighedsopfattelse, for paradigmer indeholder komplette beskrivelser af virkeligheden, der ikke er forenelige med hinanden.

Et paradigme indeholder en sporafhængig dynamik, der holder den førte politik indenfor en bestemt kurs. Hvis et paradigme udskiftes, ændres også denne kurs. Et paradigmeskift er dermed den mest omsiggribende type ændring, der kan forekomme i økonomisk politik. Det er dermed afhandlingens største teoretiske udfordring at udrede de drivkræfter, der leder til paradigmeskift. For at afgøre hvad der leder til paradigmeskift, foretager afhandlingen en historisk analyse. Fokus er på ideernes vandring. Der spørges til, hvordan nye ideer spredte sig i aktørernes tankegang.

For at kunne drage gyldige følgeslutninger om drivkræfterne bag et paradigmeskift, bliver studiet af forandringer i dansk økonomisk politik 1974-1994 holdt op imod resultaterne af en række tilsvarende studier af politisk forandring. Mark Blyth (2002) hævder at nye ideer kan komme på dagsordenen, når der opstår usikkerhed om de gamle ideers forklaringskraft. I en sådan situation kan der åbnes op for en kamp på ideer. Oliver & Pemberton (2004) er af den overbevisning, at kun hvis økonomien udsættes for et eksogent chok, er det muligt, at et nyt paradigme kan rodfæste sig i aktørernes tankegang.

Hvis den pågældende kamp på ideer udspilles i en valgkamp, mener John Campbell (1998) at de kan udbredes, hvis de bliver lanceret som en god fortælling, der appellerer til vælgerne kerneværdier og identitet. Hvis ideerne derimod spredes mellem parlamentarikere, mener James

Galbraith (1989) at køb og salg af politiske tjenester, er måden hvorpå ideer spredtes. Det er i den forbindelse vigtigt at etablere langtidsholdbare alliancer, for de giver de bedste muligheder for at opspare politiske tilgodehavender.

Eftersom et paradigme indeholder en sporafhængig dynamik, og dikterer virkelighedsopfattelsen for den implicerede aktører, er det forventeligt at en kamp på ideer, blot vil resultere i en revision af paradigmet, hvor man når til ny erkendelse gennem en læreproces, der ikke anfægter grundpræmisserne i paradigmet. Det svarer til en forandring af anden orden. Johannes Lindvall (2004) hævder at det i en sådan situation er embedsmændene og eksperterne, der er de ledende aktører. Skulle kampen på ideer resultere i et paradigmeskift, hævder Peter Hall (1982) at det er politikerne der er de ledende aktører. Ideer spreder sig gerne gennem et hierarki, som for eksempel det der karakteriserer et politisk parti: Her er det afgørende hvad formanden er stemt for. De øvrige retter ind efter formanden af hensyn til deres egen karriere.

Den historiske analyse sammenligner de forandringer, der har fundet sted i den økonomiske politik i Danmark under den lange arbejdsløshedskrise, der startede i 1974. Skiftet fra en Venstre-regering til en Socialdemokratisk regering i 1975, ændrede intet ved den økonomiske politik. Det korte intermezzo med SV regeringen i 1978-79 førte heller ikke til nogen nævneværdig ændring. Derimod skete der i årene 1975-1982, en drejning af den økonomiske politik i retning af mere direkte statsintervention i økonomien.

Regeringsskiftet i 1982, hvor en socialdemokratisk regering blev udskiftet med en borgerlig koalitionsregering, markerede et afbræk væk fra denne linie. Men regeringsskiftet indebar ikke et paradigmeskift. Gennem alle årene blev den økonomiske politik formuleret indenfor rammerne af det keynesianske paradigme. Regeringsskiftet i 1993 hvor den borgerlige koalitionsregering blev udskiftet med en socialdemokratisk koalitionsregering, markerede til gengæld et paradigmeskift, idet man opgav de neoklassiske ideer, og gik tilbage til keynesianismen.

Det kunne ske, fordi den borgerlige regering i årene 1988-1990 havde antaget det neoklassiske paradigme. Som følge heraf anså regeringen nu arbejdsløshed som et resultat af de førnævnte strukturproblemer i økonomien. Derfor undlod regeringen at manipulere med efterspørgslen for at bekæmpe den stigende ledighed, der kulminerede i 1993, med 349.000 arbejdsløse. Herved kom regeringen på kant med flertallet i Folketinget, hvad der banede vejen for den socialdemokratiske koalitionsregering.

På baggrund af den historiske analyse foretager afhandlingen et "eftersyn" af de indsigter, som den tidligere forskning på området har fundet, og opstiller på baggrund heraf en række udsagn, der opsummerer de drivkræfter, der indgår i den proces, der leder til politisk forandring. Den historiske analyse indikerer, at de mest markante ændringer af den økonomiske politik forekom løbende og ikke som følge af valg. Derfor indebærer afhandlingens eftersyn naturligt nok en revision af de førnævnte indsigter, der kan forklare forandring i en kontekst med mange vetomuligheder (som Folketinget). I en sådan kontekst er det mere afgørende, at kunne bygge stabile politiske alliancer mellem en koalition af partier, end det er, at kunne opnå fremgang ved et valg, for der er alligevel intet parti, der kan gøre sig håb om at opnå flertal i parlamentet.

Når de nye indsigter, som denne afhandling har fundet, fremstilles i relation til den allerede eksisterende forskning på området, kommer afhandlingen frem til nedenstående generelle udsagn om den proces, der leder til politisk forandring, herunder forandring af tredje orden – et paradigmeskift.

Kilden til politisk forandring skal findes i en ændring af de realøkonomiske vilkår, der fordrer en omlægning af den økonomiske politik. Det kunne være et eksogent chok, der forringede

bytteforholdet overfor udlandet. Det kunne også være ændringer i den indenlandske efterspørgsel og investeringslyst. Regeringen kan nu enten tilpasse sig de ændrede vilkår og justere den økonomiske politik, eller den kan undlade at reagere.

I det første tilfælde (tilpasning) skal den økonomiske politik genforhandles med regeringens alliancepartnere. Det er muligt, at det ifølge det herskende paradigme er indlysende hvilke ændringer i den økonomiske politik, der skal foretages. Det er også muligt, at man må igennem en læreproces for at finde den politik, som virker bedst. Det er embedsmænd, eksperter og fagøkonomisk interesserede ministre, der er de vigtigste aktører i forbindelse med en læreproces.

Fører man uændret økonomisk politik ved ændrede grundvilkår, vil forudsætningen for den eksisterende politik erodere. Når det erkendes, vil det også erodere den politiske alliance, der stod bag den eksisterende politik, og nye alliancer kan opstå. Opbrud i alliancer kan være en følge af fordelingsmæssig uenighed eller valgtaktiske motiver, men alliancer kan også revne eller svejses sammen, hvis et parti antager et alternativt paradigme.

En ledende politiker vil være tilbøjelig til at antage et alternativt paradigme, i en situation hvor det alternative paradigmes virkelighedsopfattelse bedre kan legitimere de politikforslag, vedkommende er stemt for. Skal disse politikforslag føres ud i livet, kræver det at et flertal af de øvrige partier vil acceptere det alternative paradigmes beskrivelse af virkeligheden. Ideerne indeholdt i det alternative paradigme kan spredes enten gennem valg, der styrker det eller de partier, der deler det alternative paradigme, eller gennem handel med tjenester parlamentarikerne imellem.

I forbindelse med en valgkamp skal det nye paradigme formuleres i en letforståelig fortælling, der appellerer til vælgernes identitet og kerneværdier, hvis det skal kunne samle opbakning. Det er nemmere at lancere nye fortællinger med troværdighed, hvis man har været i opposition, end hvis man sidder i regering, og bliver associeret med det bestående.

Skal et alternativt paradigme spredes ved at samle en alliance omkring det i parlamentet, er det vigtigt at handle tjenester af med de øvrige alliancepartnere. Hvis alliancepartneren ikke er med i regering, skal der knyttes et stabilt samarbejde med partiet for at sikre loyaliteten. Den mest værdifulde politiske tjeneste man kan gøre for et parti, er dog at tage det med i regeringen. Gør man det, kan man forvente at få noget tilsvarende værdifuldt til gengæld, som for eksempel at partiet vil acceptere det alternative paradigme. Dertil kommer at en regering er en hierarkisk struktur, og sådanne strukturer fremmer ideers vandring.

I en hierarkisk struktur som en regering gælder den politiske fødekæde. Det er i kraft af den øverste i dette hierarki, at nye ideer breder sig i en regering. Ressortministrene vil rette ind efter regeringslederen anvisninger. Det gør de dels for at sikre sammenhold i regeringen, der er et fælles ansvar, dels for at fremme deres egen karriere. Regeringslederen kan ikke tilrettelægge den økonomiske politik på egen hånd, men udstikker blot rammerne herfor. Han lukrerer på ideer og udspil fra ministrene, der igen benytter sig af embedsmændenes ekspertise. Embedsmændene anvender ofte viden produceret udenfor ministerierne, men kun i det omfang, at de finder det anvendeligt og legitimt indenfor det herskende paradigme.

Når et paradigme bliver rodfæstet i regeringen, vil det præge dens forslag til økonomisk politik. For det første fordi paradigmer sætter nogle erkendelsesmæssige rammer, der giver en klar begrænsning på arten af de forslag, som regeringen spiller ud med. Regeringen kan ganske simpelt ikke foreslå noget, som den ikke selv tror på virker. For det andet er det forbundet med store omkostninger at skifte paradigme. Jo oftere man ændrer standpunkt, jo mere troværdighed taber man, og hvis man skal ændre den fortælling, der er knyttet til ens politiske platform, skal man starte helt forfra med at vinde vælgernes opbakning.

Summary

Introduction

Karl Marx once remarked that all great world historical facts and personages occur twice: The first time as a tragedy, the second as farce. To Karl Marx men make their own history, but they do not make it just as they please, they do not make it under circumstances chosen by themselves, but under circumstances directly found, given and transmitted from the past (Marx, 1852: 594-595).

As Marx, this thesis is occupied with unravelling the underlying forces – the determinants – that influences men's conduct when they make history. To be more precise the thesis is occupied with identifying the many factors having an influence on the policy process regarding economic policy making. The aim of the thesis is twofold. It is to give a historical analysis of economic policy making in Denmark in the years 1974-1994 (a period characterized by persistent unemployment), but it is also to add general insights of value to any study occupied with the study of economic policy making.

With a point of departure in the theoretical work of Peter Hall a distinction is made between various categories of change (Hall, 1993: 278). On the one side is adjustments of the settings of a given policy (first order change), and experiments with new political instruments (second order change). On the other side is change involving the ontological believes of the policy makers (third order change). The leading hypothesis throughout the thesis is that changes of the first and second order is common, and occur as a result of learning processes involving not only the leading politicians, but perhaps to an even greater degree civil servants and experts. It is, however, the pervading ontological believes in the form of a paradigm that dictates in what direction the learning processes will lead.

The concept of a paradigm has been borrowed from Thomas Kuhn. It originally refers to a belief system characterizing a community of scientists. This belief system works as a cognitive constraint upon the explanations the scientists can produce regarding the phenomena they study (Kuhn, 1962: 98-99).

The same dynamic applies for political paradigms. Politicians, civil servants and experts make use of paradigms. The framework of the paradigm in use is embedded in the terminology of the political actors. A paradigm holds vast influence over the policy making process because so much is taken for granted within the paradigm. A paradigm limits the nature of the proposals the policy makers consider as appropriate (Hall, 1993: 279).

In the span of years 1974-1994 the many actors on the political stage has been occupied by one main question: How do we explain unemployment? In order to battle unemployment they had to understand why it existed at all. Two different paradigms supplied two different explanations that mutually excluded each other. Those who adhered to the Keynesian paradigm believed unemployment to be involuntary, resulting from lack of demand for labour. This was the premise for all their proposals to reduce unemployment.

Those who adhered to the neoclassical paradigm were convinced that unemployment was voluntary, and a result of structural problems in the economy. Problems such as lacking wage flexibility, too high an amount of unemployment benefit, and too high taxes. Under such conditions the workers lacked economic incitement to seek work. Accordingly, the policy proposals of the political actors believing in the neoclassical paradigm were pervaded by the desire to eliminate these structural problems.

While policy change of the first and second order is quite common, as they happen when the political instruments in use are adjusted or changed, it is indeed uncommon that the prevalent paradigm is replaced. Such an event would imply the political actors to condemn their previous beliefs as paradigms contain complete descriptions of reality not compatible with each other.

A paradigm includes a path dependent dynamic keeping policy evolvement moving in a certain direction. If the hegemonic paradigm is replaced, and only in this case, can policy development move down a completely new path. Thus, the most serious theoretical challenge of this thesis is to unravel the determinants that lead to paradigm change. In order to do this the thesis conducts a historical analysis. Focus will be on the spreading of ideas. The leading questions will be: How do alternative ideas reach the political agenda, how do they spread between the political actors, how do they get institutionalised in the government, and how do they affect policy proposals?

In order to make valid inferences the thesis will compare the outcome of the historical analysis of Denmark 1974-1994 with the insights arrived at, in a number of other studies. Studies aimed at somewhat the same objective as this thesis. Mark Blyth argues that new ideas can reach the political agenda, when the political actors become uncertain, whether the old ideas are still able to explain reality. Such situations can open up for discursive battles on ideas (Blyth, 2002: 9-11). Michael Oliver and Hugh Pemberton suggest that only in a situation where the economy experiences an exogenous chock will it be possible for this battle of ideas to result in a paradigm change. Otherwise it will only lead to a revision of the paradigm through a learning process (Oliver & Pemberton, 2004: 3-7).

When policy proposals deriving from a new paradigm is introduced to the electorate, John Campbell emphasizes that it is important to frame them in a way that matches the prevalent values and identities of the voters. It has to be turned into a good story (Campbell, 1998: 395). When such new ideas spread among politicians in the interim of an election, James Galbraith claim they can be traded on the market of political favours in parliament, a requirement for this being a stable environment where politicians can expect to have a lasting career. Otherwise there would be no incitement venturing into long lasting political deals (Galbraith, 1989: 130).

Peter Hall has forwarded the notion that ideas are inclined to spread within a hierarchy if the top of the hierarchy is in favour of the new ideas, as the persons in the lower part of the hierarchy tends to submit themselves to the top in order to improve their career opportunities within the hierarchy (Hall, 1982: 531-533). Peter Hall also suggests that a political actor's sphere of responsibility can make that actor positively inclined toward certain policy proposals. The governor of the central bank, for example, would typically be more concerned with monetary issues than unemployment (Hall, 1982: 516).

The explanatory value of the above statements will be evaluated through a rather detailed historical account, with focus on the dominant actors of the policy process. But who are the dominant actors on this stage? It has been pointed out that in the process of policy making governments not only power they also puzzle (Heclo, 1974: 305). However, this process of pondering is often left to the experts and civil servants rather than the politicians (Weir & Skocpol, 1985: 127). This has made Johannes Lindvall suggest that politicians are focused on the settings of a given political instrument, and that change in positional strength often precedes this kind of change. This is opposite to change in the choice of instruments, which is based on the accumulated experience of experts and civil servants (Lindvall, 2004: 25).

All of the above comprises an "ideal type model" of change, which will be held up against the findings of the historical analysis, which, as already mentioned, is an account with focus on the actions of the political actors (leading politicians, civil servants and experts). But how, one might

ask, can an actor oriented study have any hope of identifying the influence of past events? How can such a study have any hope of identifying determinants of political change, which invariably points toward a structural explanation?

The idea is that by understanding the actors; how they comprehended the economic situation and their motives for action, it will be possible to identify the constraints that hampered them. By sorting out which options they did not consider and why so, the structural elements of an explanation may appear.

The hope is that by making an historical account, it will be possible to identify causes with subtle time structures. Perhaps the cause for one special event has taken long time to unfold, or perhaps the effect is only showing gradually (Pierson, 2004: 178-180). Furthermore, traditional design involving regression analysis and examination of single events will not be able to tell us about reciprocal causation or other kinds of complex interaction (Hall, 2004: 387).

The historical analysis has been made by the study of statistics, contemporary documents, biographies and memoirs of the leading actors, as well as interviews, conversations and correspondence with 28 persons more or less involved in the process. These include many former ministers, leading civil servants, and experts in the field of political economy and labour market policy. All the contributing persons have had the opportunity to correct the quotations they have been attributed to, and to object to the way their testimonies have been presented.

Beside the desire to distil general knowledge from the events that constitute the historical analysis, the thesis has ambitions of challenging the common view regarding economic policy in Denmark 1974-1994. According to popular belief Keynesianism failed in the 1970's. It produced inflation, budget deficit, increasing foreign debt and unemployment at the same time. The economic misery was not solved until a new bourgeois coalition government was formed in 1982. This government introduced fiscal discipline and a fixed exchange rate policy, which successfully reduced inflation, deficit and debt. However, unemployment rose even further due to structural problems on the labour market, and this problem was not solved before a new Social Democratic led coalition government introduced active labour market policies in 1993... As it will appear in the following, the true story is far more nuanced.

Historical outline

In late 1974 when unemployment began to rise, Denmark was already suffering from a high level of inflation and deficit on the balance of payments. The year before parliament had been fragmented in an election where the number of parties had risen considerably, primarily as a result of a tax revolt among the electorate. This had disposed the new government (formed by Venstre, a right wing liberal party) to deliver a huge unfunded tax reduction.

It was a remarkable event as it happened well before unemployment rose. The tax reduction wasn't an attempt to prevent a slump, it was an attempt to oblige public sentiment, and was soon followed by an election. Naturally, real income rose leading to increased spending and an even greater deficit on the balance of payments.

In early 1975 a Social Democratic minority government with Anker Jørgensen as prime minister was formed. This was despite the fact that the right wing parties held the majority. When the Social Democrats were allowed to govern, it was due to internal strife among the bourgeois parties. In accordance with the advice from practically all economists and experts the new government continued to stimulate the economy by issuing expansionist economic policies.

This was a logical reaction for someone who believed in the Keynesian paradigm. In a situation with unused resources (unemployment) it would be adequate to stimulate the economy by government spending. It is remarkable that the new government did not actually change economic policy: all it did was to justify the current policy in a new way.

For an open economy like the Danish, the success of such a strategy was dependent on its trading partners issuing a similar strategy, should not the balance of trade deteriorate further. Since most of Denmark's trading partners did in fact the contrary, Denmark had to make a U-turn in economic policy.

The new course of economic austerity suffered many difficulties. The first instrument to be introduced was income policy. For fifteen years wages had risen faster than productivity. This was ended in 1975, but not with the consent of the trade unions. In Denmark, at that time, the wage level was negotiated on central level by the unions and the employer's organizations. Yet, in 1975, 1977 and 1979 the wage level was set by government intervention in order to assure wages did not rise above productivity. The chairman of the Federation of Danish Trade Unions (somewhat similar to the English Trade Union Congress, TUC) loudly complained that its members could get higher wages under a bourgeois government than under Social Democratic rule.

In 1976 fiscal policy was tightened, but around 1977 the government issued a new strategy, in order to minimise the recession's negative effects while it lasted. The twist policy, as it was called, meant that private spending was to be exchanged with public spending in order to minimise imports while still creating jobs. Twisting demand was a success as it did in actual fact create jobs, and for a while it looked like the balance of trade would improve.

The deficit on the balance of payments had its origins in a high level of private spending and worsened terms of trade. Even though the average Danish workers real income was reduced continually during the Social Democratic regime 1975-1982, the wage earners did not cease to spend: they simply borrowed money to keep their previous living standard intact. The tendency to borrow was sustained by a mortgage tax relief, which, thanks to inflation, did in fact imply that loans in real estate yielded a negative interest rate. At the same time the oil crisis and the developments in the exchange rate had a negative effect on the trade balance.

Gradually the awareness of the depth of the crisis set in. Especially in the ministry of finance the minister and his civil servants felt it necessary to tighten economic policy. In the late 1970's they started making forecasts predicting doom if the current course wasn't altered. At the same time, in the ministry of labour, expensive schemes of active labour market policy were devised. It was almost as if the government had two different economic policies at the same time.

It is remarkable that when it became evident that the recession wasn't going to end by itself it did not make the government give up twisting demand, even though it was initially meant to be a temporary arrangement. The policy wasn't changed – only the justification for it changed. It was now viewed as a feasible instrument in general, rather than a feasible instrument only in a temporary crisis.

Since the landslide election of 1973 the right wing parties present in parliament had been plenty, and it was only their internal division that allowed the Social Democrats to govern. Yet around 1978 the opposition on the right began putting their differences aside and started acting together. It was in this situation that prime minister Anker Jørgensen invited one of the bourgeois parties (Venstre) into his government. It was a tactical move – as he later admitted – which purpose was to divide the right wing parties, but it was also an attempt to tighten economic policy. Within the

Social Democrats it was the economic hard-liners that supported the new coalition government, while those with the strongest ties to the unions were opposed to it.

During the preceding talks between the two parties the exchange rate came under pressure, as it was expected that the first thing the government would do was to devalue the currency. It was considered, but even before the new coalition government was formed the two parties made a mutual statement, heralding that devaluating the currency was not a part of their future economic policies. The politicians were hesitant with using this instrument, while it was endorsed by many independent economists.

The new coalition government was not a success. The prime objective of its economic policy was to reduce the deficit on the balance of payments. Nevertheless, as a result of the second oil crisis in 1979 the deficit on the balance of payments did not decrease. Rather, it rose to new proportions. Among the ministers from the two different parties there was mutual distrust. Probably due to this lack of political capital the government failed to utilize its positional strength to produce any significant change in economic policy. It was dissolved after one year. The Prime Minister called for an election, which strengthened the Social Democrats, who subsequently formed a new minority government.

The first action of this new government was to adjust economic policy in order to reduce spending and increase savings as a mean to reduce the deficit on the balance of trade. At the same time Denmark made a unilateral devaluation of its currency which improved international competitiveness. The prelude to this is very interesting.

The director of the central bank had long called for a tightening of economic policy. He did this in public thereby starting a debate in the media of whether the Danish economy was close to the abyss. As the before mentioned coalition government dissolved the Social Democratic minister of finance declared his resignation. Shortly afterwards, on TV, he was asked if he thought the Danish economy to be at the brink of the abyss. He replied that the economy was moving towards the abyss. These events probably had an impact on public sentiment. The succeeding minister of finance agrees that these statements helped him keeping economic policy tight... for a while.

It is remarkable that the government finally made use of the devaluation instrument in late 1979. It had for a long time resisted the use of this instrument, and only adjusted the exchange rate as a natural precaution when the other EMS (the exchange rate system of the time) countries took the initiative to make adjustments. Why did it happen now?

Probably because the government found that it had run out of alternative policy instruments. Furthermore, until now the government had been reluctant to devalue the currency fearing it would lead to higher wage demands, which would spur inflation ruining the effect of the devaluation. However, due to the deep rooted feeling of crisis that pervaded the public, perhaps the government judged that the time was ripe for such measures.

In 1981, as the next central wage bargaining took place, the unions willingly accepted the same modest wages increases that had hitherto been enforced on them by law. For the first time in eight years the wage bargaining took place without government intervention (except for a few minor branches). Nevertheless, wage increase was still larger than it was in (West) Germany – Denmark's most important trading partner.

The balance of trade improved, but this did not affect the balance of payments as the interest rate on the foreign loans increased and offset the otherwise positive development. Foreign creditors demanded a high interest rate to compensate for the risk of their assets losing value due to a possible devaluation. The public deficit ran close to 9 % of GNP in 1982. This was partly due to

rising unemployment which increased expenditures and lowered the states income. However, it was mainly interest payments on both foreign debt and national debt that deteriorated the sustainability of the public budget.

In the early 1980's there was both a division in parliament, and a division among the economic experts regarding which policy was the most adequate. Some experts put emphasis on the need to reduce unemployment before the other ills could be remedied – meaning more state intervention to secure investment. These experts were favoured by the political left. Other experts wanted Denmark to orientate its economic policy toward international trends – meaning more market conform reforms. These experts were favoured by the right.

The situation grew more desperate for each day that passed. An international upturn in the economy might have availed the situation, but it never occurred. The Social Democratic government found it self disposed for still more government intervention as the market forces seemed unable to solve the problems by itself. This alienated the government from the centre parties whose mandates they were dependent upon.

Attempts was made to form a coalition government with the centre party that acted as the governments supporting party (Det radikale Venstre), but their demand for more market conform reforms were rejected by the LO (the central union organisation). The prime minister Anker Jørgensen was not dependent on the unions accept, but chose to listen them nevertheless. Consequently he resigned in 1982. If he had stayed in power he would not have been able to conduct his own economic policy. Since there had recently been an election (the 6th election in ten years), he did not call for one yet again, and a bourgeois coalition government was formed without much ado.

Before the new government was properly formed, the events of 1978 happened over again. Rumours spread that the new government would seek to improve competitiveness by yet another devaluation of the currency. As a response the two largest parties in the government issued – after a consultation with the director of the central bank – a mutual statement where they declared that they would refrain from using this instrument as a part of their future economic policies. This statement was repeated on several occasions, and eventually the market started believing in it, the result of this being a dramatic fall in the interest rate.

The new government consisted of four parties: the first being The Conservative Party – the party of the new prime minister Poul Schlüter. The other parties were Venstre, and the two centre parties Kristeligt Folkeparti and Centrum Demokraterne. In the government's earliest phase all these parties collaborated well together, and fiscal discipline was strengthened.

In addition to this they imposed a new tax reducing the incitement to borrow money (in fact a Social Democratic proposal the right wing parties had resisted until now). The new government also had the luck to be formed at somewhat exactly the same time as an international upturn in the economy took place, and soon it was carried atop a surge of optimism.

A big question is whether the new government meant a reorientation in economic policy. Did it, for example, lead to a paradigm change? The new minister of finance was initially sceptic about the Keynesian economic model used in his department. Yet, after his civil servants revised the model he agreed to keep it. It now predicted a relationship between a state budget deficit and the interest rate. This is important to notice as it reveals that policy was changed due to a learning process rather than by a replacement of ontological ideas.

The fixed exchange rate did not imply a paradigm change either. It was not a break away form an old tradition. They merely repeated the procedure of 1978, when the Social Democratic/Venstre

government informed the public that they had no intention of devaluing the currency. In time this policy became institutionalized as it was realized that it secured a lower interest rate.

The economic policy of the new government was a success. Foreign demand increased, and suddenly Denmark felt the positive impact of the recently improved competitiveness. For a time being employment rose slightly while the balance of payments got better. An election in early 1984 strengthened the government. It was now no longer dependent on Fremskridtspartiet, the unpredictable populist party that had made right wing governments practically impossible throughout the 1970's. In this situation it ought to be possible for the government to conduct its very own economic policy.

Shortly after the election signs of overheating appeared. Both the national director of the central bank and the minister of finance (the chairman of Venstre) saw the need for tightening fiscal policy, though the prime minister was against. The finance minister was then promoted to commissioner in the EU and replaced with one from the prime ministers own party. Poul Schlüter did not want to stop the current upturn in the economy, which made him, his party, and his government popular.

It was the belief of the prime minister and the new finance minister, that exports would rise in accordance with investments, thus they saw no need to restrict domestic demand. Subsequently economic policy did not change even though the economic circumstances had changed. After a while it became evident that the government had been too optimistic. In 1986 the balance of payments came out with the hitherto largest deficit in Danish history.

In that situation the government saw no other option than reducing private consumption, which had risen to extraordinary proportions due to great expectations: ever since the government was formed the prime minister had promised tax reductions to appear in the immediate future. The government did tighten the economy only reluctantly, since it was viewed as traditionally Social Democratic policy to confiscate the tax payers' hard earned money. Within ten months the government launched three economic "packages," which effectively ended the economic upturn.

Shortly afterwards – in 1987 – it was time for the central wage negotiations. The minister of finance agreed to give the public employees a considerable rise in payments, which had a rub-off effect on the rest of the labour market. No doubt this was a tactical move as it was election time (the government came weakened out of this election albeit remained in office).

The abrupt wage increase threatened Danish competitiveness. This was soon to be generally realized, and in late 1987 the minister of finance and the LO (the central union organisation) agreed in the future not to let wages rise more than abroad. In the following years a pension savings scheme was introduced as part of the wage negotiations. For the next twenty years Danish wages did rise only modestly, so in the end the short term economic error turned into a valuable strengthening of the Danish economy.

The experience of the overheated economy brought about a throughout learning process among the economic experts. Many economists – especially the more traditional Keynesian ones – had believed that if only investment would rise the other economic unbalances would be solved. However, during the very rapid upturn 1983-1985 domestic demand had risen so fast that it had crowded out investments in the export sector, leading to rising deficits on the balance of payments. From this they learned that an upturn in the economy had to be more controlled.

Other economists interpreted the events somewhat differently. The new classical approach (an updated version of the neoclassical paradigm dominant before Keynes) had gained popularity since the crisis of the 1970's, and offered an alternative explanation of the events. During the years 1987-1993 unemployment rose considerably in Denmark. Many experts adhering to the new classical

paradigm viewed this as a result of the rising wages in 1987 (even though the negative effect the wage increase had on Denmark's competitiveness was offset by introducing a tax relief for exporting firms). The remedy would be to let wages become more flexible (downwards), but this was hindered by the unions.

The new classical economists believed that if only wages was flexible they would reflect the marginal value of labour. And if wages was flexible there would be no other unemployment than voluntarily employment, the unemployed being those who would not work unless they received wages higher than the market value of their labour. Following from this the new classical economists saw employment a function of labour supply. Labour supply they believed to be dependent on the economic incitement to take a job. In Denmark, they argued, taxes were so high that it either actually hampered labour supply or would do so if taxes were further increased.

These ideas found a way into the Danish government. How did it happen? In 1988 the prime minister surprisingly called for a new election (due to disagreements with the opposition on foreign policy issues), but it did not change the positional strength of the various parties in parliament. Nevertheless, the election brought about a change of government as the two centre parties Kristeligt Folkeparti and Centrum Demokraterne was replaced with the other centre party Det radikale Venstre. The new constellation agreed to continue economic policy as hitherto: an important goal being to get rid of the deficit on the balance of payments. Yet, after a summer with very poor opinion polls and much criticism from the right wing newspapers, Poul Schlüter began to agitate for tax reductions.

He asked the ministry of finance to create a proposal for tax reductions, but got the answer that it would compromise the current policy of reducing consumption, and availing the balance of payments. Not satisfied with this answer he turned to the ministry of taxes. A year ago he had appointed Anders Fogh from the party Venstre as minister of taxes. This young man was equally focused on reducing taxes. Furthermore, he was a stout believer in new classical economy, having visited Robert Lucas – a leading character within this paradigm – in Chicago in 1982.

Firmly believing in this paradigm Anders Fogh, together with a small circle of civil servants (also believing in new classical economy and the importance of the supply side), came up with arguments, which could legitimate tax reductions in the current situation. First of all it was necessary to reduce the public sector. This was consistent with the Keynesian paradigm and can be labelled as a traditional distributional issue rather than a paradigmatic issue.

However, it was also argued that tax reductions among the richest would in fact finance it self. The civil servants from the ministry of taxes believed that no shortage of qualified labour would occur, as the tax reduction would generate a larger labour supply of the best skilled workers. The tax relief would, according to new classical belief, induce the workers to work more hours. This relationship, often referred to as the Laffer curve, was highly controversial.

As the paradigm change came on demand from the prime minister the other ministers and ministries had to abide, and adjust their policy proposals, if not their sincere beliefs, in accordance with the ideas now spreading from the ministry of taxes. Even the economic model in the ministry of finance was adjusted to admit dynamic effects from marginal tax reductions. It proved a loud protest from within the community of economic experts, but the leading civil servants in the ministry of finance claimed they had found a reasonable compromise that did altogether eliminate Keynesianism.

In the field of policy the spread of the new ideas had no immediate effect. The prime minister launched "The Plan of the Century," which heralded tax reductions, partly financed by reductions in the public sector, partly unfunded. But the plan was never realised as the negotiations with the

Social Democrats failed. This was in 1989. In 1990 negotiations was reopened, and it was just about that a compromise had been reached. In the end the Social Democrats was prepared to accept a reduction in marginal taxes if it could be financed by expanding the number of objects due to taxation, rather than being unfunded. Poul Schlüter could not agree to this. He had put his political prestige into this project of tax reductions. Therefore he saw no other alternative than to call for an election.

The result was a severe blow to the government, and The conservative Party in particular. Despite the impressive victory of the Social Democrats the government was able to continue as a two party government made of only The conservative Party and Venstre. It was a weak government since it was dependent on the support from four other parties, some of which was rather ill disposed towards the government's economic policy.

It was expected that the government would not last longer than until an investigation regarding a possible law break in the department of justice had been finished. The prime minister lost interest in economic policy and left it to Anders Fogh (who had also taken over another economic ministry), and to the new minister of finance, who – though he had a more pragmatic character than Anders Fogh – did also adhere to the new trends in economic thinking that spread from the ministry of taxes.

When one reads through the government reports of the time the rationale of the new classical paradigm pervades the rhetoric and argumentation used in them, regardless of which ministry was responsible for its making. This was only natural, as it was ensured that the civil servants of the ministry of taxes could overlook everything that was produced. If it did not fit into their dogma it had to be changed. At that time Anders Fogh and his civil servants had many a principal discussion with civil servants from other ministries regarding the fundamental relationships in the economy.

Initially the change of paradigm within the government did not lead to change in economic policy. But as time went on the influence on policy became more visible. Unemployment rose, and within the government it was believed that the major part of the unemployment had its origins in structural problems on the labour market. Lack of wage flexibility and the tax system in general created a situation where many people were without jobs. It was believed that in case of a coming international upturn in the economy, unemployment would not be reduced as it was not lack of demand that was the problem.

Among the opposition parties to both the left and the centre, no one seemed to share this opinion. In 1990 the balance of payments had shown a surplus, and private consumption stabilized at a rather low level of total income. In 1992 – when the surplus on the balance of payments had proved stable – some economic experts argued in favour of a fiscal expansion in traditional Keynesian style in order to remedy the increasing unemployment.

This idea was unpopular within the government as it was believed that it would create inflation rather than employment. The government's political paradigm rejected such a policy as not feasible at all, and therefore it was never considered. It is interesting to notice how the premises for economic policy changed, but policy did not change. Previously the government had reluctantly turned to austerity policy in order to solve the fundamental imbalance on the balance of payments, but as this goal was achieved austerity policy continued. Keeping a balanced budget had become a virtue in itself. And as a result of this the government did nothing until the Social Democrats and Det radikale Venstre made an alliance, and forced the government to issue a slightly expansionist fiscal policy in late 1992.

A few months later, in 1993, the prime minister and his government resigned as the above mentioned investigation was finished. The result was so compromising that the Poul Schlüter saw no other option than leaving office. He did not call for an election, and subsequently the Social Democrats formed a government with the three centre parties – which did now change their allegiance to the left. This was the result of two factors: (1) the Social Democrats had elected a new chairman, Poul Nyrup, with more appeal to the centre parties, (2) and the right wing parties had alienated themselves from the centre parties with their new paradigm, which excluded a number of policies with appeal to the centre parties.

The new Social Democratic led government reintroduced Keynesianism. They did not return to the exactly same path they had followed in 1982. Instead they picked up the more market conform version of Keynesianism that the bourgeois government had thread until they changed paradigm in 1988. The new government made use of the most recent experiences made within the paradigm as it was very anxious to create a controlled upturn. Through fiscal spending and a more generous credit policy the government broke the curve, and gradually unemployment rates dwindled (for good, as it would appear later).

Many civil servants were sceptical about this fundamental policy change. They feared that structural unemployment was real, why unemployment could only be reduced by supply side measures. But as time went on they had to admit they were wrong. The civil servants were also afraid that fiscal discipline would go overboard with the new government, but it refrained from fine tuning the economy.

The government did apply demand management, but policy was planned on a scale of 4-5 years ahead rather than 1-2 years. Experience had taught the Keynesians that too much backing and filling leads to uncertainty among the economic agents at a great cost to the economy. When the international upturn arrived in 1996 the government was careful to get rid of the state deficit. When the economy showed signs of overheating in 1998 the government did not hesitate, but tightened fiscal policy.

In the mid 1990's several economic experts predicted rising inflation and deterioration of the state budget as they regarded the current policy as unable to deal with the problems on the labour market. They were wrong. When the government was formed in 1993 it had intensified active labour market policies of activation and education (at the cost of the state), and introduced leave schemes. Those who believed in the new classical paradigm subsequently believed this would increase structural unemployment. It did not. However, when unemployment began falling, labour market policies was gradually tightened. The period in which you were entitled to receive unemployment benefit were shortened from seven years to four years, and the time that could elapse until you became obliged to be activated or taking courses was shortened accordingly.

Conclusion

Returning to the general considerations on policy change: How do the above correspond with the previously constructed ideal type model of change? As it appears, paradigm change in the Danish context did not manifest itself during elections, why focus inevitably is turned toward how ideas spread among the political elite between elections. Consequently, the following revision of the ideal type model will be specifically addressing the process of paradigm change in a context with many veto points, such as the Danish Parliament, where no party has hold the majority alone since 1906.

The historical outline of economic policy making in Denmark could not find a correlation between growing uncertainty about the hegemonic paradigms explanatory power, and an alternative

paradigm entering the political agenda, nor could there be found evidence to support the notion that an exogenous shock is a requirement for paradigm change.

If not uncertainty and exogenous shocks, what was the catalyst of the battle of ideas? Why did a new paradigm enter the political agenda? The man who started it all, prime minister Poul Schlüter, was – albeit not consciously – a traditional Keynesian inspired politician, who's main objective was securing tax reductions. As long as tax reductions were an appropriate option within the Keynesian frame he stuck to it. But when the civil servants of the ministry of finance repelled his ideas of tax reductions by use of throughout Keynesian arguments, he became eligible for new classical assumptions about the economy.

To sum up: Alternative paradigms are introduced in order to legitimate certain policy proposals that the old paradigm could not, given the specific economic conditions. However, you cannot change your paradigm each time the economic conditions does not suit your policy visions. It would damage your credibility.

After Poul Schlüter adopted the new paradigm he became stuck with it. The amount of prestige he had invested into this paradigm change through public announcements was so vast that it would be too expensive giving it up. Had it not been so, he might very well have accepted a fiscal expansion “as a helping hand to Danish firms” in 1992 when tax reductions once again was considered feasible within a Keynesian context.

When a paradigm has reached the political agenda, it needs to spread among the politicians. The findings in the historical account seem to support the theses that ideas can spread through trading political favours. The structure of the Danish Parliament (Folketinget) does provide an opportunity for a lasting career, a primary condition for making lasting political deals.

As it appears, the most valuable favour you can exchange in parliament is letting a party join your government. In most situations, but not all, this action generates sufficient political capital to alter economic policy considerably. In addition to this: when you join a government you submit yourself to a hierarchy, and within a hierarchy ideas can spread quite fast if the top of the hierarchy demands so. The hierarchy of government is called the political food chain by this thesis.

In the top of the political food chain you have the leader of the government. The leader is rather supreme as it is within this person's power to dismiss and promote ministers at will. Therefore the ministers, who are number two in the food chain, usually submit themselves to the leaders will. Below the minister is the civil servants working for their ministers interests, they only very rarely act on their own. In the bottom of the food chain you will find the economic experts who's work and advice only has an impact on governing when the politicians deems it useful for their political cause.

The label “food chain” has been chosen not just because it symbolises hierarchy, but because ideas are demanded from the top, and delivered from the bottom. The political leader is demanding new ideas for political purposes. He or she gets nourishment (ideas) from the ministers. The ministers are dependent on the expertise of their civil servants, who occasionally may supplement their own ideas from the economic experts outside government.

Had the Danish political system been a two party system, the political food chain would probably be the dominant factor regarding the spread of ideas. But in Denmark it is merely not enough to discipline your party or the government, as minority governments is by far the most common constellation. In order to govern you have to keep a good relationship with alliance partners outside government.

In 1982 prime minister Anker Jørgensen lost support from the centre party Det radikale Venstre, making it impossible for him to govern. This was a result of him turning towards still more state intervention. In 1993 prime minister Poul Schlüter lost support from the very same party. This was a result of him being reluctant to act upon the increasing unemployment.

How come the two prime ministers did turn their policies in a direction that alienated them from their prime alliance partner, thus undermining the basis of their own government? In 1977 the Social Democrats began the twist policy. It was launched as a temporary expedient, but as the crisis prolonged the twist policy became permanent. *The economic conditions changed* (or did in fact not change as it was expected), *but policy remained the same*. This was the policy that alienated Det radikale Venstre from the Social Democratic government leading to its fall.

In 1986 the bourgeois government initiated a tough economic policy in order to eliminate the deficit on the balance of payments. When this goal was achieved in 1990 the government continued down the path of austerity politics. *The economic conditions changed* (this time as expected), *but policy remained the same* (being a result of the paradigm change that took place within the government in the years 1988-1990). This policy alienated Det radikale Venstre from the bourgeois government leading to its fall.

It appears that unchanged economic policy in a situation with changing economic conditions can undermine political alliances, thus spurring a process leading to throughout political change.

A given economic policy is always bound up on a set of premises, and if the economic conditions change, you are in reality breaking with these premises, if you do not adjust policy accordingly.

These considerations in mind the following revision of the ideal type model is proposed as an analytical tool for anyone who fancy the study of economic policy change:

A revised ideal type model for the spread of new ideas in economic policy

1. The source of political change is to be found in changing premises for the current economic policy. It could derive from an exogenous chock, but it could just as well derive from a change in domestic parameters. Faced with a change in the economic conditions, the government can either respond or do nothing.
2. If respond is chosen, the economic policy must be re-negotiated with the government's alliance partners. It is possible that the respond is obvious given the hegemonic paradigm. It is also possible that the paradigm has to be adjusted through a learning process. It is civil servants, economic experts and the occasionally economic interested ministers who are the leading actors in a learning process.
3. If the government do not respond the premises for the prevalent economic policy will erode. When this is realised the alliance behind the prevalent policy will erode as well, and new alliances can be created. Such an event could be the result of disagreement on distributional issues, but alliances are indeed prone to break up if one part takes on a new paradigm.
4. A leading politician is likely to take on an alternative paradigm in a situation where this paradigm is better suited to legitimate the policy proposals that matches his or hers preferences. If these policy proposals are to be transformed into actual policy, a majority in parliament has to be persuaded to accept them. This can happen through an election that shifts the positional strength in parliament in favour of the new ideas, or it can happen through forging lasting political deals among the current members of parliament.

5. During an election the policy proposals attached to the new paradigm has to be launched in a simple and convincing way appealing to the core values of the voting population. The opposition can launch new ideas with more credibility than the current government, who is likely to be associated with the actions of their past.
6. In order to forge a lasting alliance one must stay loyal to ones alliance partner or risk loosing the political capital that has been invested in the alliance. The best way to discipline an alliance partner would be to admit them into the government.
7. Within the government the political food chain is the main principle. It is a hierarchy where ministers submit themselves to the political leader, where civil servants submit themselves to the minister, and where economic experts only get influence when they suit a political purpose. The political leader does not provide his or hers ministers with fixed ideas. Rather, the political leader demands them from the ministers, who embark with their civil servants in order to supply the leader, hence the metaphor “food chain”.
8. Once the alternative paradigm has been institutionalized within the government, thanks to the principle of the political food chain, it gets lasting influence on the policy path. It puts a cognitive restraint on the range of proposals the government deem appropriate. In addition to this the government get stuck on the new paradigm as it would lose credibility switching once again.

Litteratur

- Albrekt Larsen, Christian & Goul Andersen, Jørgen: Magten på Borgen. Aarhus Universitetsforlag, 2004.
- Andersen, Heine & Kaspersen, Lars Bo (red.): Klassisk og Moderne Samfundsteori. Hans Reitzels forlag, 2000.
- Andersen, Torben M.: Nykeynesiansk Makroteori. Samfundsøkonomen, september, 1998.
- Andersen, Torben M. & Linderøth, Hans & Smith, Valdemar & Westergård-Nielsen, Niels: Beskrivende dansk Økonomi. Handelsvidenskab Bogforlaget, 2004.
- Andersen, Anders: Anders Andersens erindringer fortalt til Henning Schmaltz-Jørgensen. Gyldendal 1996.
- Andersen, John: Socialdemokratiets politik overfor beskæftigelsesproblemerne fra midten af 1970'erne til begyndelsen af 80'erne med vægt på partiets krisereformer. Sociologisk Institut, Roskilde Universitetscenter, 1986.
- Andersen, Stig: Hoffmeyer. Børsen Bøger, 1994.
- Arbejdsministeriet: Arbejdsløshed, - årsager, virkninger, bekæmpelse. Arbejdsministeriet og Undervisningsministeriet, 1983.
- Asmussen, Balder: Danmark i kapitalismens Guldalder. Historisk Tidsskrift, hæfte 2, 2004.
- Auken, Svend & Jensen, Holger & Buksti, Jacob: Resultater i en Brydningstid. Artikel fra Larsen-Bjerre (red.) 1982.
- Berendt, Mogens: Den danske Model. Interview med Palle Simonsen om konservatismen. Artikel fra Wagner (red.), 1986.
- Berman, Sheri: The Social Democratic Moment. Harvard University Press, 1998.
- Bild, Tage & Jørgensen, Henning (red.): Fagbevægelsen og Krisen. Samfundsvidenskabeligt Forlag 1981.
- Bille, Lars: Dansk Partipolitik 1987-1998. Jurist og Økonomforbundets Forlag, 1998.
- Blanchard, O. & Summers, L. H.: Hysteresis and the European unemployment problem. NBER Macroeconomics Annual nr. 1, 1986.
- Blyth, Mark: Great Transformations. Cambridge University Press, 2002.
- Blyth, Mark: Institutions and Ideas. Artikel fra Marsh & Stoker (ed.), 2002. Anført som Blyth 2002b.
- Borchsenius, Søren: SV regeringens forudsætninger og forløb. Historisk Tidsskrift, hæfte 1, 2004.
- Bredgaard, Thomas: A Danish job training miracle? CARMA, 2001.
- Bredgaard, Thomas & Dalsgaard, Lene & Jørgensen, Henning & Larsen, Flemming (red.): Arbejde og Politik. CARMA årbog 2002.
- Brink, Helge & Dencik, Peter & Groth, Christian & Koch, Carsten & Kongshøj Madsen, Per & Persson, Gunnar: Arbejdsløshed, betalingsbalance og økonomisk politik. Roskilde Universitetsforlag, 1976.
- Brixtofte, Peter (red.): Den truede Velstand. Liberal, 1980.
- Brixtofte, Peter: Styr på den offentlige sektor – 1980'ernes vigtigste opgave. Artikel fra Brixtofte (red.), 1980.
- Brunner, K. & Meltzer, A. H.: The Phillips Curve and labour markets. Carnegie-Rochester Conference Series, 1976.
- Budgetdepartementet: Udviklinger 1975-88. Budgetdepartementet under Erling Jørgensens ledelse. Juni, 1988.
- Bøgh, Nikolaj: Hækkerup. Aschehoug, 2003.
- Campbell, John L.: Institutional analysis and the role of ideas in political economy. Theory and Society, vol. 27, no. 3, June, 1998.
- Campbell, John: Institutionel forandring og globalisering. Akademisk forlag, 2004.

- Christensen, Anders Møller: Finanspolitikken 1960-1990. Appendiks fra Hoffmeyer, 1993.
- Christensen, Jacob: Beskæftigelse og Uddannelse. Det radikale Venstres velfærdspolitik 1975-2005. Artikel fra Lidegaard & Pedersen (red.) 2005.
- Christensen, Lars: Milton Friedman: - en pragmatisk revolutionær. Jurist og Økonomforbundets Forlag, 2002.
- Colander, D. & Coats, A. W (ed.) : The spread of economic ideas. Cambridge University Press, 1989.
- Craig, F. W. S.: British general election manifestos 1959-1987. Dartmouth, 1990.
- Danmarks Statistik: 50 års oversigten, 2001.
- Danmarks Statistik: 10 års oversigten, diverse årgange.
- Dansk Økonomi, Det økonomiske Råd, 1974-1995.
- Dansk Økonomi, Råd og Realiteter. Det økonomiske Råd. Supplement til Dansk Økonomi. December, 1987.
- Dansk økonomi i 1990'erne. Planens baggrund og konsekvenser. Finansministeriet, 1989.
- de Vaus, David: Research Design in Social Research. Sage publications, 2001.
- Due, Jesper & Madsen, Jørgen Steen: Fra Magtkamp til Konsensus. Arbejdsmarkedspensionerne og den danske model. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2003.
- Dyremose, Henning: Privatisering – historien om en borgerlig holdningsændring. Artikel fra Kjølbye og Rechendorf, 1999.
- Eggert Petersen (red.): Livskvalitet og holdninger i det variable nichesamfund. Aarhus Universitetsforlag, 1994.
- Ellemann-Jensen, Uffe: Gratisydelser til Debat. Artikel fra Brixtofte (red.), 1980.
- Elm Larsen, Jørgen & Nielsen, Fritz von Nordheim: Det danske dagpengesystems storhed og fald. Artikel fra Jørgensen og Tonboe (red.), 1985.
- Engell, Hans: Hans Engell på Slotsholmen. Aschehoug, 1997.
- Engels, Friedrich: Letters on Historical Materialism. Artikel fra Tucker (ed.) 1978. Skrevet i 1890.
- Evans, Peter & Rueschemeyer, Dietrich & Skocpol, Theda (ed.): Bringing the state back in. Cambridge University Press, 1985.
- Feldstein, Martin: Temporary layoffs in the theory of unemployment. Journal of Political Economy, vol. 84, no. 5, pp. 834-46.
- Finansredegørelse. Finansministeriet. Budgetdepartementet. 1978-1994.
- Fink, Jørgen: DA i Danmark 1956-1996. DA Forlag, 1996.
- Fogh Rasmussen, Anders: De offentlige budgetsystemer til debat. Artikel fra Brixtofte (red.) 1980.
- Fogh Rasmussen, Anders: Betalingsbalancen er en privat sag. Jyllandsposten 19. januar 1987. Anført som Fogh 1987.
- Fogh Rasmussen, Anders: Venstre: Skattelettelser vil være uforsvarligt. Information 5. marts 1988. Anført som Fogh 1988a.
- Fogh Rasmussen, Anders: Hold fingrene fra fadet. Jyllandsposten 18. januar 1988. Anført som Fogh 1988b.
- Fogh Rasmussen, Anders: Den nye forståelse af økonomisk politik. Økonomi og politik, nr. 2, 1988. Anført som Fogh 1988c.
- Fogh Rasmussen, Anders: Opgør med "ansvarlig" politik. Weekendavisen 16. september 1988. Anført som Fogh 1988d.
- Fogh Rasmussen, Anders: Arbejdsløsheden skal ned. Jyllandsposten 7. marts 1991. Anført som Fogh 1991a.
- Fogh Rasmussen, Anders: Hvorfor blev væksten Væk? Information 22. juni 1991. Anført som Fogh 1991b.

- Fogh Rasmussen, Anders: Den økonomiske Politik i 1990'erne. Berlingske Tidende 10. juli 1991. Anført som Fogh 1991c.
- Fogh Rasmussen, Anders: Regeringens ikke-plan. Information 3. august 1991. Anført som Fogh 1991d.
- Fogh Rasmussen, Anders: Markedsøkonomi på Arbejdsmarkedet. Det fri Aktuelt 16. marts 1992. Anført som Fogh 1992a.
- Fogh Rasmussen, Anders: To gange fem År. Jyllandsposten 1. september 1992. Anført som Fogh 1992b.
- Folketingstidende, diverse årgange.
- Fonsmark, Henning: Schlüters Danmark. Børsen Bøger, 1992.
- Friedman, Milton: The role of monetary policy. Article from Snowdon & Vane (ed.) 1997. Trykt første gang i 1968.
- Galbraith, James: The exchange of favours in the market for commitments. Artikel fra Colander & Coats (ed.), 1989.
- Galbraith, John Kenneth: Økonomiens Profeter. Gyldendal, 1988. Originaludgave 1987.
- Gerth, H. H. & Mills, C. Wright (ed.): From Max Weber. Essays in Sociology. Oxford University Press, 1946.
- Goul Andersen, Jørgen & Munk Christiansen, Peter: Skatter uden velfærd. De offentlige udgifter i international belysning. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1991.
- Goul Andersen, Jørgen: Politik og Samfund i Forandring. Columbus, 1993.
- Goul Andersen: Samfundsøkonomi, interesser og politisk adfærd. Kapitel fra Eggert Petersen (red.), 1994.
- Goul Andersen, Jørgen & Halvorsen, Knut: Changing labour markets, unemployment and unemployment policies. Artikel fra Goul Andersen, Clasen, Oorshot & Halvorsen (ed.), 2002.
- Goul Andersen, Jørgen: Denmark: from the edge of the abyss to a sustainable welfare state. Artikel fra Goul Andersen, Clasen, Oorshot & Halvorsen (ed.), 2002. Anført som Goul Andersen, 2002b.
- Goul Andersen, Jørgen & Clasen, Jochen & Oorshot, Win van & Halvorsen, Knut (ed.): Europe's new state of welfare. Policy Press, 2002.
- Goul Andersen (red.), Albrekt Larsen & Bendix Jensen: Marginalisering og Velfærdspolitik. Frydenlund, 2003.
- Goul Andersen & Borre, Ole: Politisk Forandring. Systime, 2003b.
- Grelle, Henning (red.): I takt med Tiden. LO's historie 1960-1997. LO, 1998.
- Green-Pedersen, Christoffer: Det danske pensionssystem endelige tilblivelse. Kampen om pensionssystemet under Schlüter-regeringerne. Historisk Tidsskrift, hæfte 2, 2003.
- Haarder, Bertel: Institutionernes forstærkede tyranni. Artikel fra Brixtofte (red.), 1980.
- Haarder, Bertel: Schlüter som koalitionsleder. Artikel fra Kjølbye & Rechendorf, 1999.
- Hall, Peter A.: The political dimensions of economic management. PhD thesis, Harvard University, 1982.
- Hall, Peter A.: Governing the Economy. Oxford University Press, 1986.
- Hall, Peter A. (ed.): The political power of economic ideas: Keynesianism across nations. Princeton University Press, 1989.
- Hall, Peter A.: Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain. Comparative Politics, no. 25, 1993.
- Hall, Peter A.: Aligning ontology and methodology. Artikel fra Mahoney & Rueschemeyer (ed.) 2004.
- Halvorsen, Rune & Jensen, Per H.: Activation in Scandinavian welfare policy. European Societies, no. 4, 2004.
- Hansen, E. Damsgård & Kjærsgaard, Kaj & Rosted, Jørgen: Dansk økonomisk Politik. Teorier og erfaringer. 2. udgave. Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck, 1990.

- Hansen, E. Damsgård & Jensen, Svend Erik Hougaard & Kjærsgaard, Kaj & Rosted, Jørgen: Dansk økonomisk Politik. Teorier og erfaringer. 3. udgave. Handelshøjskolens Forlag, 1993.
- Hansen, Niels Lynggård & Pedersen, Bent Haller: Årsager til opsvinget i 1993-1994, hvor afgørende var finanspolitikken? Danmarks Nationalbank, Kvartalsoversigt, 3. kvartal, 2003.
- Hansen, Svend Aage: Økonomisk vækst i Danmark. Bind II: 1914-1983. Akademisk forlag, 1983.
- Hartling, Poul: Godt vejr og dårligt vejr. Erindringer 1971-1978. Gyldendal, 1983.
- Hartvig Pedersen, Jesper & Holmqvist-Larsen, Niels: Arbejdsministeriet. Et rids af fortid, opgaver og organisation. Arbejdsministeriet, 1994.
- Heclo, Hugh: Modern social politics in Britain and Sweden. Yale University Press, 1974.
- Hein Rasmussen, Søren: Grænser Forsvinder. Gyldendal og Politikens Danmarkshistorie bind 16. Gyldendalske Boghandel, Nordisk forlag A/S, Copenhagen & Politikens Forlag A/S, 2004.
- Heinesen, Knud og Nyrup Rasmussen, Poul: Beskæftigelsen, samfundsøkonomien og reformerne. Artikel fra Larsen-Bjerre (red.) 1982.
- Heinesen, Knud: Min Krønike 1932-1979. Gyldendal, 2006.
- Hendeliowitz, Jan: Decentralisering og Regionalisering. Artikel fra Kongshøj Madsen & Pedersen (red.), 2003.
- Hjort-Fredriksen, Claus: Dagpengeordningen og Erhvervslivet. Artikel fra Brixtofte (red.), 1980.
- Hjortnæs, Karl: Socialdemokrater under Pres. Gyldendal, 2006.
- Hoffmeyer, Erik: Stabile priser og fuld beskæftigelse. Bikuben 1960.
- Hoffmeyer, Erik: Gælden til Udlandet. Artikel fra Dansk Økonomi, december 1987.
- Hoffmeyer, Erik: Pengepolitiske Problemstillinger 1965-1990. Danmarks Nationalbank, 1993.
- Holstein, Erik: Jelled. En politisk biografi. People's Press, 2005.
- Hvidbog om indsatsen mod ungdomsarbejdsløshed. Arbejdsministeriet, 1985.
- Hvidbog om arbejdsmarkedets Strukturproblemer. Arbejdsministeriet, Finansministeriet, Skatteministeriet, Socialministeriet, Undervisningsministeriet, Økonomiministeriet, maj 1989.
- Håndbog i dansk Politik ved Ib Garodkin, Forlaget Mjølner/Munksgaard Rosinante, 1978-1995.
- Indsatsen mod Ungdomsarbejdsløsheden. Arbejdsministeriet, Indenrigsministeriet & Undervisningsministeriet. Diverse årgange.
- Jacobsen, Erhard: Erhards sofa. Aschehoug, 2002.
- Jepsen, Hans Lyngby: Anker Jørgensen. Menneske og Politiker. Lindhardt og Ringhof, 1998.
- Johansen, Per Ulstrup & Trier, Mikael: Danmarks økonomi siden 1980 – en oversigt. 2. udgave. Handelshøjskolens Forlag 2004.
- Johansen, Per Ulstrup & Trier, Mikael: Danmarks økonomi siden 1980 – en oversigt. 3. udgave. Handelshøjskolens Forlag 2005.
- Jørgensen, Anker: Brændingen. Fra mine dagbøger 1978-1982. Fremad 1990.
- Jørgensen, Anker: Fra Christianshavn til Christiansborg. Fremad, 1994.
- Jørgensen, Henning (red.): Forvaltning af Arbejdsløsheden. Aalborg Universitetsforlag, 1985.
- Jørgensen, Henning og Tonboe, Jens Chr. (red.): Fagbevægelse, stat og kommuner. Politisering af beskæftigelse og faglig politik. Aalborg Universitetsforlag 1985.
- Jørgensen, Henning og Lassen, Morten (red.): Efter Zeuthen-rapporten. CARMA årbog 1992.
- Jørgensen, Henning (red.): Consensus, cooperation and conflict: the policy making process in Denmark. Edward Elgar, 2002.

- Jørgensen, Henning og Larsen, Flemming: Aktivgørelsen kommer ikke af selv – betydningen af institutionelt design for udvikling af ledighedsindsatsen. Artikel fra Kongshøj Madsen & Pedersen (red.), 2003.
- Kalecki, Michal: Political aspects of full employment. Collected works of Michal Kalecki vol. i. Calrendon Press 1997. Trykt første gang i 1943.
- Keynes, J. Maynard: The general theory of employment, interest and money. Macmillan Cambridge University Press, 1973. Trykt første gang i 1936.
- Keynes, J. Maynard: How to avoid a slump. Collected writings of John Maynard Keynes vol. xxi. Cambridge University Press, 1982. Trykt første gang i 1937.
- King, Gary & Keohane, Robert & Verba, Sidney: Designing social inquiry. Scientific inference in qualitative research. Princeton University Press, 1994.
- Kjølbjerg, Lars & Rechendorf, Torben: Festskrift til Poul Schlüter på 70 års dagen 3. april 1999. Aschehoug, 1999.
- Klitgaard, Michael Baggesen: At beskytte et politisk Våben. Politica, vol. 37, hæfte 2, 2005.
- Klitgaard, Michael Baggesen: Velfærdsstatens Markedstilpasning. Arbejderhistorie, hæfte 4, 2005.
- Knudsen, Karsten Ole & Lok, Jens & Kongshøj Madsen, Per & Suhr, Jørgen: Beskæftigelsesperspektiver og Beskæftigelsespolitik. Artikel fra Arbejdsministeriet, 1983.
- Kongshøj Madsen, Per & Pedersen, Lisbeth (red.): Drivkræfter bag Arbejdsmarkedspolitikken. Socialforskningsinstituttet, 2003.
- Krag, Anne Sofie: Historien om en Statsminister. People's Press, 2004.
- Kristiansen, Michael & Larsen, Thomas: Niels Helveg Petersen – manden og magten. Børsen, 1996.
- Kristiansen, Michael, Larsen, Thomas & Ulveman, Michael: Poul Schlüter. En biografi. Spektrum, 1992.
- Kuhn, Thomas S.: Videnskabens Revolutioner. Fremad, 1995. Trykt første gang i 1962.
- Langhoff-Ross, Lotte (red.): Socialøkonomisk debat gennem 25 år. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1999.
- Larsen, Alex Frank: Anker. Mennesket, magten, meningerne. Gyldendal, 1999.
- Larsen-Bjerre, Hans (red.): Midt i Strømmen. Forlaget Fremad, 1982.
- Larsen, Thomas, Erobreren. Børsen, 1997.
- Larsen, Thomas: Auken. En familiefortælling. Møntgården, 1999b.
- Larsen, Thomas: Anders Fogh Rasmussen – i godtvejr og storm. Gyldendal, 2003b.
- Larsen, Thomas: Lykketoft. Børsen, 2003.
- Laursen, Karsten: Perioden 1983-1985: Det nye Regime. Artikel fra Dansk Økonomi, december 1987.
- Lidegaard, Bo & Pedersen, Sune (red.): Radikalt 1905-2005. Gyldendal 2005.
- Lind, Jens: Paradoksdebatten og kampen om arbejdsløshedsdagpengenes højde. Artikel fra Bild og Jørgensen (red.), 1981.
- Lind, Jens: Arbejdsløshedsproblematikken siden midten af 1970'erne. Artikel fra Jørgensen (red.), 1985.
- Lindbeck, Asser & Snower, Donald: The insider-outsider Theory of Unemployment. MIT Press, 1988.
- Lindvall, Johannes: The politics of Purpose. Department of Political Science Göteborg University, 2004.
- Longstrech, F. & Thelen, K. & Steinmo, S. (red.): Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis. Cambridge University Press, 1992.
- Lucas, R. E.: Econometric policy evaluation: a critique. Artikel fra Brunner & Meltzer (ed.), 1976.
- Lunde, Niels & Qvortrup, Henrik: Nyrup. Aschehoug, 1997.

- Lykketoft, Mogens: Positiv fastkurspolitik, men... Artikel fra Wagner (red.), 1986.
- Lykketoft, Mogens: Sans og Samling. Samleren, 1994.
- Lyngby, Per: Schlüter, slagfærdigheden og citaterne. Artikel fra Kjølbjerg og Rechendorf, 1999.
- Maddock, Rodney & Carter, Michael: A child's guide to rational expectations. Artikel fra Snowdon & Vane (ed.) 1997. Trykt første gang i 1982.
- Mahoney, James: Path dependence in historical sociology. Theory and Society, 2000.
- Mahoney, James & Rueschemeyer, Dietrich (red.): Comparative historical analysis in the social sciences. Cambridge University Press, 2004.
- McDonald, Terrence J. (ed.): The historic turn in the human sciences. Ann Arbor. The University of Michigan Press, 1996.
- March, J. & Olsen, J.: The new institutionalism: organizational factors in political life. The American Political Science Review, vol. 78, no. 3, September, 1984.
- March, J. & Olsen, J.: Rediscovering Institutions. New York Free Press, 1989.
- Marcussen, Martin: Ideas and elites. Danish macro-economic policy-discourse in the EMU-Process. Ph.d. afhandling ved Aalborg Universitet, 1998.
- Marcussen, Martin: OECD og idéspillet. Game over? Hans Reitzels Forlag, 2002.
- Marsh, David & Stoker, Gerry (ed.): Theory and Methods in Political Science. Palgrave, 2002.
- Marx, Karl: The eighteenth brumaire of Louis Bonaparte. Artikel fra Tucker (ed.) 1978. Skrevet i 1852.
- Mikkelsen, Richard: Dansk Pengehistorie 1960-1990. Danmarks Nationalbank, 1993.
- Mitchell: International Historical Statistics / Europe. Macmillan Reference books, 1992.
- Møller, Poul: Politik på Vramen. Stig Vendelkærs Forlag, 1974.
- Månson, Per: Max Weber. Artikel fra Andersen & Kaspersen (red.), 2000.
- Nationaløkonomisk tidsskrift. Indeks. Særnummer 1990.
- Nationaløkonomisk tidsskrift: Festskrift til Anders Ølgaard. Tillægsnummer til Nationaløkonomisk Tidsskrift 1996.
- Nissen, Henrik S.: Gyldendal og Politikens Danmarkshistorie bind 14. Nordisk Forlag & Politikens Forlag, 1991.
- Nickell, Stephen J.: A historical perspective on unemployment. The Journal of Political Economy, vol. 95, no. 4, august, 1987.
- Nyboe Andersen, Poul: Det umuliges Kunst. Odense Universitetsforlag, 1989.
- Nyrup Rasmussen, Poul: Vokseværk. Lindhardt og Ringhof, 2005.
- Oliver, Michael & Pemberton, Hugh: Learning and Change in Twentieth-century Britain. Center for European Studies Working Paper 109. Harvard University, 2004.
- Parsons, Wayne: Public Policy. Edward Elgar, 1995.
- Pedersen, Peder J. & Sørensen, Christen & Vastrup, Claus: Træk af udviklingen i dansk økonomi efter 1960. Artikel fra Dansk Økonomi 1987.
- Petersen, Gert: Inden for systemet – og udenfor. Erindringer. Aschehoug, 1998.
- Phelps, Edmund S.: Political Economy. W. W. Norton & Company, 1985.
- Pierson Paul: Increasing returns, path dependence, and the study of politics. American political science review, vol. 94, no. 2, 2000.

- Pierson, Paul: Big, slow-moving, and... invisible: macrosocial processes in the study of comparative politics. Artikel fra Mahoney & Rueschemeyer (red.) 2004.
- Pigou, Arthur Cecil: Keynes' general theory. Fairfield & Kelly, 1978. Trykt første gang i 1950.
- Rapport fra Udredningsudvalget om arbejdsmarkedets Strukturproblemer. Udredningsudvalgets sekretariat, juni 1992.
- Rasmussen, Hanne & Rüdiger, Mogens: Danmarks Historie. Bind 8. Tiden efter 1945. Gyldendal, 1990.
- Rasmussen, Erling Juul: Socialdemokratiet og Indkomspolitik. Artikel fra Bild & Jørgensen (red.), 1981.
- Rechendorf, Torben: Chefen. Artikel fra Kjølbye og Rechendorf, 1999.
- Rold Andersen, Bent: Perioden 1976-78: Illusionen om den sunde Fornuft. Artikel fra Dansk Økonomi, 1987.
- Rosdahl, Anders: Lediges Understøttelsesperiode. Artikel fra Kongshøj Madsen & Pedersen (red.), 2003.
- Rosted, Jørgen: Keynesiansk finans- og statsgældspolitik. Artikel fra Nationaløkonomisk Tidsskrift 1983, nr. 3.
- Rosted, Jørgen: Makromodellers anvendelse i den økonomisk-politiske beslutningsproces. Artikel fra Budgetdepartementet, 1988.
- Rosted, Jørgen: Udredningsarbejde om arbejdsmarkedets strukturproblemer. Artikel fra Jørgensen & Lassen (red.), 1992.
- Rosted, Jørgen: Økonomisk Rådgivning. Artikel fra Langhoff-Ross (red.), 1999.
- Sacks, Paul: State structure and the asymmetrical society. Comparative Politics, no. 12, April, 1980.
- Salant, Walter S.: The spread of Keynesian doctrines in the United States. Artikel fra Hall (ed.), 1989.
- Schlüter, Poul: Sikken et liv. Aschehoug, 1999.
- Sewell Jr., William H.: Three temporalities: toward an eventful sociology. Artikel fra McDonald (ed.), 1996.
- Simkins, Scott: Lucas Critique. Artikel fra Snowdon and Vane (ed.), 2002.
- Simonsen, Palle: KV-plan fundament for borgerligt samarbejde. Børsen 13. november 1981.
- Simonsen, Palle: Den danske økonomi i firserne. Artikel fra Wagner (red.), 1986.
- Skattepolitisk Redegørelse. Skatteministeriet. Diverse årgange.
- Snowdon, Brian & Vane, Howard R. (ed.): A macroeconomics reader. Routledge, 1997.
- Snowdon, Brian & Vane, Howard R. (ed.): An encyclopaedia of macroeconomics. Edward Elgar, 2002.
- Socialkommissionen: Reformer. Socialkommissionens samlede forslag. Socialkommissionen, 1993.
- Tamm, Ditlev: Det høje C. Gyldendal, 1999.
- Teknologirådet. Magt og Modeller. Om den stigende anvendelse af EDB modeller i de politiske beslutninger. Teknologirådet, 1995.
- Torfing, Jacob: Det stille sporskifte i Velfærdsstaten. Aarhus Universitetsforlag, 2004.
- Trier, Mikael: 50 års økonomiske oversigter. Artikel fra Økonomiministeriet i 50 år (1997).
- Tucker, Robert C. (ed.): The Marx-Engels Reader. Second edition. W. W. Norton & Company, 1978.
- Tybjerg, Lars: Adams indtog i Budgetdepartementet og anvendelse af de mellemfristede fremskrivninger. Artikel fra Budgetdepartementet, 1988.
- Ussing, Niels: Om dansk valutapolitik 1962-1987. Artikel fra Tillægsnummer til Nationaløkonomisk Tidsskrift, 1996.
- Vanberg V. & Buchanan, James: Interests and Theories in Constitutional Choice. Journal of Theoretical Politics, no. 1, 1989.

- Vastrup, Claus: Beskæftigelse, betalingsbalance og dansk økonomisk politik. Artikel fra Nationaløkonomisk Tidsskrift 1986, nr. 3.
- Vestergaard: Opbrud – en borgerlig strukturpolitik. Interview med Palle Simonsen. Artikel fra Wagner (red.), 1986.
- Wagner, John (red.): Den danske Model. Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck, 1986.
- Weber, Max: The Social Psychology of the World Religions. Skrevet 1915. Uddrag fra Gerth & Miills (ed.) 1946.
- Weir, Margaret & Skocpol, Theda: State structures and the possibilities for “Keynesian” responses to the great depression in Sweden, Britain and the United States. Artikel fra Evans, Rueschemeyer & Skocpol (ed.), 1985.
- Zeuthen, Hans E.: De senere års omvurderinger af centrale økonomiske sammenhænge. Artikel fra Nationaløkonomisk Tidsskrift, 1986, nr. 3.
- Ølgaard, Anders: Perioden 1972-1975: Selvglæde og gode råd. Artikel fra Dansk Økonomi, 1987.
- Ølgaard, Anders: En buldrende tænker fylder 80. Interview ved Astrid Schou. Djøfbladet nr. 15, 2006.
- Økonomiministeriet i 50 år, Økonomiministeriet, 1997.
- Økonomisk Oversigt. Økonomiministeriet, 1973-1995.
- Østergaard, Hans Henrik H.: At tjene og forme den nye tid. Finansministeriet 1848-1998. Finansministeriet 1998.

Appendiks: Oversigt over medlemmerne af Det økonomiske Råds formandskab

Rådsmedlem	Titel	Institution	Vismand	Overvismand
J. Vibe-Pedersen	Professor	Aarhus Universitet	1968-75 1978-81	
Anders Ølgaard	Professor	Københavns Universitet		1970-75
Bent Rold Andersen	Professor/ Forskningschef	RUC/AKF	1973-75	1975-78
Hans E. Zeuthen	Lektor/ Professor	Aarhus Universitet/ Aalborg Universitet	1975-78	1978-83
Lars O. Matthiessen	Professor	Odense Universitet	1976-81	
Karsten Laursen	Professor	Aarhus Universitet	1981-83	1983-85
Erik Gørtz	Professor	Københavns Universitet	1981-84	
Ebbe Yndgaard	Professor	Aarhus Universitet	1983-86	
Niels Thygesen	Professor	Københavns Universitet	1984-85	
Christen Sørensen	Professor	Odense Universitet		1985-1988
Peder J. Pedersen	Professor	Handelshøjskolen i Århus	1985-81	
Claus Vastrup	Professor	Aarhus Universitet	1986-88	1988-93
Arne Larsen	Forstander	Statens Jordbrugsøkonomiske Institut	1988-93	1993-94
Niels Blomgren-Hansen	Professor	Handelshøjskolen i København	1991	
Niels Kærgård	Lektor/ Professor	Københavns Universitet/ KVL	1992-94	1995-2001
Torben M. Andersen	Professor	Aarhus Universitet	1993-96	2001-03
Nina Smith	Professor	Handelshøjskolen i Aarhus	1995-98	

I denne serie foreligger:

Nr. 1

Bente Bjørnholt (2006), *Hvorfor kvalitetsundersøgelser? Et studie af kvalitetsundersøgelsers initiering, anvendelse og virkninger*, ISBN 978-87-92174-03-1.

Nr. 2

Trond Beldo Klausen (2007), *Et spørgsmål om klasse? En undersøgelse af sammenhængen mellem social oprindelsesklasse og økonomisk udbytte på det danske arbejdsmarked*, ISBN 978-87-92174-04-8.

Nr. 3

Balder Asmussen (2007), *Drivkræfterne bag den økonomiske politik 1974-1994*, ISBN 978-87-92174-05-5.

Nr. 4

Emmett Caraker (2007), *Industriarbejdere mellem tradition og forandring*, ISBN 978-87-92174-06-2.